

ISLY QUEIROZ MAIA ROCHA

**A defesa dos direitos dos migrantes pelo
Comitê Estadual Intersectorial de Atenção
aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do
Rio Grande do Norte (CERAM/RN):**

**■ Os desafios para o cumprimento
do direito internacional**



ISLY QUEIROZ MAIA ROCHA

**A defesa dos direitos dos migrantes pelo
Comitê Estadual Intersectorial de Atenção
aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do
Rio Grande do Norte (CERAM/RN):**

**■ Os desafios para o cumprimento
do direito internacional**



Universidade do Estado do Rio Grande do Norte



Reitora

Cicília Raquel Maia Leite

Vice-Reitor

Francisco Dantas de Medeiros Neto

Diretor da Editora Universitária da Uern – Eduern

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Chefe do Setor Executivo da Editora Universitária - Eduern

Jacimária Fonseca de Medeiros

Chefe do Setor de Editoração da Editora Universitária da Uern - Eduern

Emanuela Carla Medeiros de Queiros

Conselho Editorial das Edições UERN



Edmar Peixoto de Lima

Emanuela Carla Medeiros de Queiros

Filipe da Silva Peixoto

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Isabela Pinheiro Cavalcanti Lima

Jacimária Fonseca de Medeiros

José Elesbão de Almeida

Maria José Costa Fernandes

Maura Vanessa Silva Sobreira

Kalidia Felipe de Lima Costa

Regina Célia Pereira Marques

Rosa Maria Rodrigues Lopes

Saulo Gomes Batista

Diagramação e Capa

Alice Kelly Silva Oliveira

Catálogo da Publicação na Fonte.

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Rocha, Isly Queiroz Maia.

A Defesa dos Direitos dos Migrantes pelo Comitê Estadual Intersetorial de atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN): os desafios para o cumprimento do direito internacional [recurso eletrônico]. / Isly Queiroz Maia Rocha. – Mossoró, RN: Edições UERN; FAPERN, 2023.

180 p.

ISBN: 978-85-7621-450-2 (E-book).

1. Direito. 2. Direito Público. 3. Defesa dos Direitos dos Migrantes. I. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

UERN/BC

340 CDD

Meus amigos e minhas amigas,

O Projeto Institucional de Fortalecimento de Ações de Divulgação e Popularização da Ciência nos Territórios do RN, pelo qual foi possível a edição de todas essas publicações digitais, faz parte de uma plêiade de ações que a **Fundação de Amparo à Ciência, Tecnologia e Informação do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN)**, em parceria, nesse caso, com a Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN), vem realizando a partir do nosso Governo.

Sempre é bom lembrar que o investimento em ciência auxilia e enriquece o desenvolvimento de qualquer Estado e de qualquer país. Sempre é bom lembrar ainda que inovação e pesquisa científica e tecnológica são, na realidade, bens públicos que têm apoio legal, uma vez que estão garantidos nos artigos 218 e 219 da nossa Constituição.

Por essa razão, desde que assumimos o Governo do Rio Grande do Norte, não medimos esforços para garantir o funcionamento da FAPERN. Para tanto, tomamos uma série de medidas que tornaram possível oferecer reais condições de trabalho. Inclusive, atendendo a uma necessidade real da instituição, viabilizamos e solicitamos servidores de diversos outros órgãos para compor a equipe técnica.

Uma vez composto o capital humano, chegara o momento também de pensar no capital de investimentos. Portanto, é a primeira vez que a FAPERN, desde sua criação, em 2003, tem, de fato, autonomia financeira. E isso está ocorrendo agora por meio da disponibilização de recursos do PROEDI, gerenciados pelo FUNDET, que garantem apoio ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação (CTI) em todo o território do Rio Grande do Norte.

Acreditando que o fortalecimento da pesquisa científica é totalmente perpassado pelo bom relacionamento com as Instituições de Ensino Superior (IES), restabelecemos o diálogo com as quatro IES públicas do nosso Estado: UERN, UFRN, Ufersa e IFRN. Além disso, estimulamos que diversos órgãos do Governo fizessem e façam convênios com a FAPERN, de forma a favorecer o desenvolvimento social e econômico a partir da Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) no Rio Grande do Norte.

Por fim, esta publicação que chega até o leitor faz parte de uma série de medidas que se coadunam com o pensamento – e ações – de que os investimentos em educação, ciência e tecnologia são investimentos que geram frutos e constroem um presente, além, claro, de contribuir para alicerçar um futuro mais justo e mais inclusivo para todos e todas!

Boa leitura e bons aprendizados!



Fátima Bezerra

Governadora do Rio Grande do Norte



Parceria pelo

Desenvolvimento Científico do RN



A Fundação de Amparo à Ciência, Tecnologia e Informação do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) e a Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN) sentem-se honradas pela parceria firmada em prol do desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação. A publicação deste livro eletrônico (e-book) é fruto do esforço conjunto das duas instituições, que, em setembro de 2020, assinaram o Convênio 05/2020–FAPERN/FUERN, que, dentre seus objetivos, prevê **a publicação de mais de 300 e-books**. Uma ação estratégica como fomento de divulgação científica e de popularização da ciência.

Esse convênio também contempla a tradução de sites de Programas de Pós-Graduação (PPGs) das Instituições de Ensino Superior do Estado para outros idiomas, apoio a periódicos científicos e outras ações para divulgação, popularização e internacionalização do conhecimento científico produzido no Rio Grande do Norte. Ao final, **a FAPERN terá investido R\$ 855.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais)** oriundos do Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDET), captados via Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROEDI), programa aprovado em dezembro de 2019 pela Assembleia Legislativa na forma da Lei 10.640, sancionada pela governadora, professora Fátima Bezerra.

Na publicação dos e-books, estudantes de cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) são responsáveis pelo planejamento visual e diagramação das obras. A seleção dos bolsistas ficou a cargo da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE/UERN).

Os editais lançados abrangeram diferentes temáticas assim distribuídas: no Edital 17/2020 - FAPERN, os autores/ organizadores puderam inscrever as obras resultantes de suas pesquisas de mestrado e doutorado defendidas junto aos PPGs de todas as Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTIs) do Rio Grande do Norte, bem como coletâneas que foram resultados de trabalhos dos grupos de pesquisa nelas sediados. No Edital nº 18/2021 - FAPERN, realizou-se a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Turismo para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte”. No Edital nº 19/2021 - FAPERN, foi inscrita a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Educação para a cidadania e para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte: relatos de ações exitosas”. No Edital nº 20/2021 - FAPERN, foi realizada a chamada para a publicação de e-books sobre o tema «Saúde Pública, desenvolvimento social e cidadania no Rio Grande do Norte: relatos de ações exitosas”. O Edital nº 21/2021 - FAPERN trouxe a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Segurança pública, desenvolvimento social e cidadania no Rio Grande

do Norte: relatos de ações exitosas”. O Edital nº 22/2021 - FAPERN apresentou a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Pesquisas sobre o Bicentenário da Independência do Brasil (1822-2022): desdobramentos para o desenvolvimento social e/ou econômico do RN”. O Edital nº 23/2021 – FAPERN realizou a chamada para a publicação de e-books sobre o tema “Pesquisas sobre o Centenário da Semana de Arte Moderna (1992-2022) desdobramentos para o desenvolvimento social e/ou econômico do RN”. O Edital nº 22/2022 – FAPERN, realizou a chamada para a publicação de e-books com o objetivo de contribuir para o fortalecimento e divulgação da pesquisa a partir dos programas de pós-graduação e dos Grupos de Pesquisa das Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Norte.

Com essa parceria, a FAPERN e a FUERN unem esforços para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Norte, acreditando na força da pesquisa científica, tecnológica e de inovação que emana das instituições potiguaras, reforçando a compreensão de que o conhecimento é transformador da realidade social.

Agradecemos a cada autor(a) que dedicou seu esforço na concretização das publicações e a cada leitor(a) que nelas tem a oportunidade de ampliar seu conhecimento, objetivo final do compartilhamento de estudos e pesquisas.



*Gilton Sampaio
de Souza*

Diretor-Presidente da FAPERN

Cicília Raquel

Maia Leite

Presidente da FUERN



Agradecimentos

Aos meus pais, Carlos Henrique e Marise Magaly, por terem me ensinado a importância da educação, da rotina e do esforço desde cedo, mas também sobre como é essencial “afiar o machado” de vez em quando. Durante os dois anos em isolamento que marcaram meu mestrado, vocês foram a companhia descontraída, o amor incondicional e a força constante. Agradeço a vocês e por vocês.

À minha mãe, meu primeiro e maior exemplo de pessoa e profissional, por ter revisado cada página de cada versão dessa obra, por ter sido meu grande apoio e pela confiança que sempre depositou em mim. A academia e a docência são uma profissão de amor, disso você entende bem. Está no sangue.

Ao professor Jahyr-Philippe Bichara, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por ter me ajudado a realizar o sonho de me tornar pesquisadora do direito e pela parceria em todos os momentos. Não poderia ter pedido por um guia melhor nessa caminhada. Levarei sempre com muito carinho todos os ensinamentos. Merci, mon maître!

A Victor, por me fazer melhor em tudo. Dividir cada pequena conquista com você as torna maiores. Obrigada por todo o amor do mundo.

Ao CERAM/RN, em especial na pessoa de seu Presidente, Thales Egídio de Macedo Dantas. Sou imensamente grata pela honra de acompanhar de perto a dedicação incansável de todos os voluntários para estruturar um órgão de garantia de direitos em meio a uma crise humanitária global.

O direito se confunde com a vida, e o direito será tanto melhor, quanto mais próximo da vida e das necessidades vitais do homem estiver.

(Friedrich Carl von Savigny)

We lost our home, which means the familiarity of daily life. We lost our occupation, which means the confidence that we are of some use in this world. We lost our language, which means the naturalness of reactions, the simplicity of gestures, the unaffected expression of feelings.

(Hannah Arendt)

Prefácio

O presente trabalho, que tenho a honra de prefaciá-lo, aborda um aspecto pouco conhecido da aplicação do Direito Internacional na esfera estadual posta pelo Direito Brasileiro. Mais especificamente, trata-se de saber como os Direitos dos Migrantes devem ser efetivados pelos governos estaduais brasileiros.

Nesta obra, a autora Isly Queiroz Maia Rocha apresenta o desempenho do Estado do Rio Grande do Norte no cumprimento das normas internacionais atinentes aos Direitos dos Refugiados, Apátridas e Migrantes de forma geral. Para tanto, em 2019, foi criado um órgão específico cuja missão consiste em promover e monitorar políticas públicas voltadas para essa população no território potiguar, o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN).

Essa aplicação resulta de uma articulação entre o Estado Federal que assume compromissos internacionais, por meio de tratados, e os estados da federação, cuja articulação encontra fundamentação constitucional no artigo 25, parágrafo 1º, a partir do estabelecimento de uma cooperação entre as duas esferas, sendo atribuída aos estados federados uma competência complementar.

Assim, o CERAM/RN, órgão de cunho consultivo, surge da necessidade de atender às demandas dos migrantes presentes no território potiguar e, para ser mais preciso, dos seus direitos tutelados no âmbito internacional.

Portanto, o brilhante estudo tem o mérito de apresentar de forma precisa os aspectos jurídicos da responsabilidade dos estados na proteção dos direitos dos migrantes, sendo observadas, contudo, as limitações da atuação de tal órgão no controle de cumprimento das normas.

Notadamente, o trabalho analítico e crítico deixa claro que o CERAM/RN desempenha um papel importantíssimo de promoção dos Direitos dos Migrantes, mas que a concretização depende das instâncias judiciais e até do interesse dos municípios.

Prof. Dr. Jahyr-Philippe Bichara¹

1 Doutor, summa cum laude, pela École Doctorale de Droit International et Européen da Université Paris I, Panthéon-Sorbonne; Mestre em Direito Internacional Econômico pela Université Paris I, Panthéon-Sorbonne e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor Associado IV de Direito Internacional do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito Internacional e Soberania do Estado brasileiro” (CNPq).

Sumário

INTRODUÇÃO.....	16
-----------------	----

PRIMEIRA PARTE

II Fundamentos da competência do Estado do Rio Grande do Norte para a proteção dos direitos dos migrantes

CAPÍTULO I.

AS COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS NA TUTELA DOS DIREITOS DOS MIGRANTES.....	22
---	----

Seção I.

A NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA EXECUÇÃO DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS.....	24
---	----

§ 1. Pressupostos teóricos do Estado Federal.....	26
---	----

§ 2. Os direitos dos migrantes na perspectiva das competências constitucionais.....	30
---	----

§ 3. O federalismo cooperativo como ferramenta de concretização de direitos.....	35
--	----

Seção II.

A PROGRESSIVA ADAPTAÇÃO DO BRASIL AO PADRÃO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS MIGRANTES.....	41
--	----

§ 1. O tratamento do estrangeiro na Constituição Federal de 1988.....	42
---	----

A. Direitos decorrentes da condição de migrante....	43
---	----

B. Direitos e garantias fundamentais dos migrantes em território brasileiro.....	44
--	----

§ 2. A legislação federal em matéria migratória e sua regulamentação.....	47
---	----

A. A regulamentação da Convenção de Genebra de 1951 pela Lei nº 9.474/1997 (Lei do Refúgio).....	49
B. O alinhamento do Brasil ao combate ao tráfico internacional de pessoas pela Lei nº 13.344/2016....	53
C. A inauguração do marco legal de proteção aos direitos dos migrantes: Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração).....	56
D. A regulamentação da acolhida humanitária no direito brasileiro: Lei nº 13.684/2018.....	61

CAPÍTULO II.

A ESTRATÉGIA ESTADUAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES	68
---	----

Seção I.

O PAPEL DO CERAM/RN NA TUTELA DOS DIREITOS DOS MIGRANTES	70
--	----

§ 1. Criação e composição do CERAM/RN pelo Decreto Estadual nº 29.418, de 27 de dezembro de 2019.....	72
---	----

§ 2. Planejamento e estruturação interna do CERAM/RN.....	74
---	----

Seção II.

AS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO CERAM/RN ENTRE DEZEMBRO DE 2019 E MARÇO DE 2021.....	81
---	----

§ 1. Os impactos da Pandemia do COVID-19 nos primeiros meses de atuação do CERAM/RN.....	82
--	----

§ 2. A articulação do CERAM/RN com outros órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e agências internacionais.....	86
---	----

A. Colaboração intergovernamental.....	88
--	----

B. Governança global-local: a contribuição das agências internacionais.....	92
---	----

SEGUNDA PARTE

Objetivos globais, políticas locais: a contribuição do CERAM/RN na concretização dos direitos dos migrantes

CAPÍTULO III.

O DIREITO INTERNACIONAL UNIVERSAL NA REGÊNCIA DAS QUESTÕES MIGRATÓRIAS..... 97

Seção I.

PROTEÇÃO DOS MIGRANTES FORÇADOS 98

§ 1. À margem do Estado-nação: os regimes diferenciados dos refugiados e apátridas.....99

§ 2. Migração pelo crime: migrantes vítimas de tráfico.....106

Seção II.

PROTEÇÃO DOS TRABALHADORES MIGRANTES E DEMAIS MIGRANTES ECONÔMICOS 109

§ 1. Os esforços da ONU e da OIT para salvaguardar os direitos do trabalhador migrante.....111

§ 2. Os direitos humanos dos migrantes no sistema das Nações Unidas.....113

§ 3. Os direitos econômicos dos migrantes segundo a OMC: os prestadores de serviços estrangeiros.....118

CAPÍTULO IV.

A REGULAÇÃO MIGRATÓRIA A NÍVEL REGIONAL 123

Seção I.

O FLUXO TRANSNACIONAL DE PESSOAS NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: O MERCOSUL..... 123

§ 1. A criação de uma área de livre residência como marco da integração regional.....125

§ 2. Os direitos dos empresários, investidores e prestadores de serviço no MERCOSUL.....	131
--	-----

Seção II.

A NORMATIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES PELO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	135
---	-----

§ 1. A interpretação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	136
--	-----

§ 2. A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	143
---	-----

CONCLUSÃO.....	151
----------------	-----

REFERÊNCIAS.....	156
------------------	-----

Introdução

Por sua própria natureza, o estatuto dos migrantes integra o campo de interesse do direito internacional. Mesmo na perspectiva das relações entre Estados, o tratamento de um nacional de outro país esbarra em questões de ordem política e diplomática onde o interesse de duas nações está envolvido.

O controle da entrada e permanência de estrangeiros no território de um Estado é classicamente entendido como uma manifestação de soberania, na forma de exercício da competência territorial. Decorre dessa concepção seu tratamento inicial como elemento das relações interestatais perante o direito internacional, quando o indivíduo constituía somente uma expressão de seu Estado de origem.

Com a emergência do direito internacional dos direitos humanos, o tratamento dos migrantes se moveu para o eixo da proteção dos direitos da pessoa que se desloca (CHETAIL, 2015, p. 21). Com efeito, o direito de transitar entre fronteiras está positivado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que prescreve: “Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, s.p.).

Apesar da ausência de descrição definitiva no direito internacional positivo, migrante internacional é o termo guarda-chuva que abarca todos aqueles que deixam seu país de residência para se transferir para outro Estado, a título temporário ou permanente, independente da motivação. Dentro dessa definição estão abarcadas diversas categorias, que serão apresentadas ao longo da exposição, como refugiados, apátridas, trabalhadores migrantes, vítimas de tráfico, entre outros.

A partir dessas perspectivas, o ato de migrar possui uma dupla expressão: o direito de deixar determinado país, liberdade hoje amplamente reconhecida, e o direito de entrar em outro, sujeito ao direito interno de cada Estado (CHETAIL, 2016, p. 918). Sem embargo seja uma manifestação de soberania, esse controle não é totalmente discricionário, encontrando limite no direito internacional, seja a partir da celebração de tratados internacionais, por força do *pacta sunt servanda*, seja pelos princípios do direito internacional, como o *non-refoulement*, que veda a devolução de pessoas perseguidas ao seu Estado de origem, onde sua vida e integridade estariam em risco (SWINARSKI, 2018, p. 204).

Dessa forma, a liberdade dos Estados para gerenciar os fluxos migratórios tende a ser reduzida em nome da necessidade de cooperação dos membros da sociedade internacional (PELLET, 2000, p. 37). Contudo, a redução da autonomia não implica afronta à soberania, princípio cujo conteúdo jurídico não se baseia mais no poder absoluto e isolado de um Estado de se autodeterminar, como em Jellinek². Se assim fosse, a doutrina internacionalista contemporânea precisaria livrar-se definitivamente de um de seus princípios fundantes, como sugeriu Kelsen e previu Garner.³

Nesse sentido, a crescente regulamentação internacional das questões migratórias, inclusive com a prescrição de direitos dos quais os migrantes são titulares, é manifestação da dinâmica de cooperação dos Estados, da evolução do domínio material do direito internacional e, portanto, da própria soberania dos Estados, pessoas de direito internacional por excelência, que concorrem para a criação de normas jurídicas aptas a regular suas relações.⁴

Assim, como em qualquer outro ramo do direito internacional, a proteção dos migrantes envolve a criação de padrões mínimos a serem observados pelos Estados. São fruto desse esforço uniformizante os diversos tratados sobre a proteção de determinados grupos vulneráveis, como a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a Convenção de Nova York sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 e os Protocolos Adicionais à Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional de 2003 relativos ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, todos realizados sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU). Esses instrumentos criam verdadeiros regimes jurídicos cuja observância é obrigatória aos Estados signatários e podem até, em certa medida, tornar-se oponíveis a todos por meio de sua prática reiterada e cristalizada em costume internacional.

2 Defensor da teoria da autolimitação do Estado, Jellinek considerava o teor absoluto da soberania como o próprio fundamento de legitimidade do direito internacional. Ver: Jellinek (2000). Para uma perspectiva crítica da doutrina voluntarista, ver: Hart (2009).

3 Hans Kelsen entendia pela incompatibilidade entre a primazia do direito internacional e o princípio da soberania estatal, cujo teor só pode ser absoluto (KELSEN, 2009). Ao debater os novos rumos da sociedade internacional do século XX, James Garner observou a presença cada vez mais incisiva do direito internacional na definição daquilo que constitui o domínio da discricionariedade estatal (GARNER, 1931).

4 Quando se leva em consideração que a soberania não implica em um poder absoluto e ilimitado: “Os Estados soberanos diferem das comunidades não soberanas pelo fato de que estas estão subordinadas a Estados, enquanto os Estados soberanos não têm outro superior senão o direito internacional” (VERDROSS, 2014, p. 30).

A adaptação aos mandamentos do direito internacional é consequência da vinculação dos Estados aos tratados internacionais. Como estatui a Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados, a manifestação de vontade fundamenta a obrigatoriedade de cumprir com o que foi pactuado, não sendo possível evocar incompatibilidade com o direito interno. Se não pode existir conflito, é preciso que o direito interno se ajuste e complemente o conteúdo das normas internacionais, assegurando sua concretização no território nacional.

Com o avanço do direito internacional, os direitos e garantias excederam o campo das liberdades individuais. A questão migratória é um importante exemplo da mudança na natureza das obrigações estatais, atualmente transformadas em um amplo leque de direitos sociais onde a omissão é passível de responsabilização internacional do Estado infrator. Os compromissos decorrentes dessas garantias não são satisfeitos somente na adaptação da ordem jurídica interna, suas exigências integram cada vez mais o campo da governança, isto é, das tomadas de decisão para a efetivação das normas internacionais por meio da regulamentação e das políticas públicas.

Elaboradas em conferências diplomáticas, as normativas internacionais que materializam esses compromissos são realmente efetivadas em cidades, onde os titulares dos direitos vivem. Quando se fala em governança é importante, então, compatibilizar aquilo que foi estabelecido em nível abstrato com sua aplicação no nível local. Um exemplo desse novo olhar sobre a governança migratória é o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, instrumento abrangente adotado pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2018. Um de seus princípios fundantes, o *whole-government approach*, enfatiza a importância da coordenação entre todas as esferas de governo no desenvolvimento de políticas públicas voltadas aos migrantes.⁵

Em um Estado federativo como o Brasil, um ente não reúne todas as competências para a tutela dos direitos dos migrantes. Por conseguinte, esse cenário demanda a coordenação e cooperação intergovernamental, tanto vertical quanto horizontal, para que os entes da federação possam, levando em consideração as particularidades regionais e locais, viabilizar a acolhida e inserção dos migrantes na sociedade brasileira.

5 PGMSOR, art. 15. We agree that this Global Compact is based on a set of cross-cutting and interdependent guiding principles: [...] (i) Whole-of-government approach. The Global Compact considers that migration is a multidimensional reality that cannot be addressed by one government policy sector alone. To develop and implement effective migration policies and practices, a whole-of-government approach is needed to ensure horizontal and vertical policy coherence across all sectors and levels of government. (UNITED NATIONS, 2018a; GUILD; WEILAND, 2020, p. 8).

Dessas circunstâncias emana o objeto desta obra, qual seja o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN), criado pelo governo estadual por meio do Decreto Estadual nº 29.418, de 27 de dezembro de 2019, em resposta ao aumento sensível da população migrante do Rio Grande do Norte.

No contexto da crise generalizada em que se encontra o Estado venezuelano, o Rio Grande do Norte, um dos menores estados da federação, localizado longe das fronteiras terrestres do Brasil, foi incluído no mapa dos fluxos migratórios. Diante do novo perfil populacional, o CERAM/RN, órgão colegiado de natureza consultiva, tem a função de promover e monitorar políticas públicas voltadas para os migrantes residentes no estado.

Ciente da competência residual atribuída aos estados pelo art. 25, § 1º, Constituição Federal, interessa entender como o CERAM/RN, no exercício de suas atribuições, norteia a atuação do Estado do Rio Grande do Norte no cumprimento de suas competências constitucionais para concretização dos direitos outorgados aos migrantes no plano interno e internacional.

A questão que se coloca é, portanto, delimitar as competências dos estados-membros da federação quanto ao cumprimento dos tratados internacionais relacionados aos direitos dos migrantes em vigor no Brasil. Por seu turno, o atendimento aos parâmetros constitucionais deve se verificar mediante a observação das obrigações provenientes do direito internacional pelo Estado do Rio Grande do Norte, sob orientação do CERAM/RN, dentro dos limites do pacto federativo.

No decorrer da investigação, demonstrar-se-á que a atuação do CERAM/RN, enquanto órgão estadual, está limitada ao exercício da competência residual dos estados que, de um lado, deve se conformar aos padrões estatuídos pela legislação federal e, de outro, carece da atuação dos municípios na gestão das atividades de interesse local. Já no campo da relação entre direito internacional e direito interno, cabe ao CERAM/RN nortear a atuação do Rio Grande do Norte na proteção dos direitos fundamentais dos migrantes, na forma das convenções internacionais, haja vista a circunscrição dessas obrigações no campo das competências constitucionais comuns.

Este livro é dividido em dois momentos. A primeira parte está voltada à delimitação das atribuições do CERAM/RN perante a ordem constitucional. O primeiro capítulo analisa a questão sob o prisma da repartição de competências

constitucionais (Seção I), em seguida aplicadas à questão migratória por meio da análise do direito material presente na Constituição e na legislação federal (Seção II). Definidos os fundamentos da atuação dos estados-membros, o segundo capítulo tem enfoque na apresentação do CERAM/RN (Seção I) e na descrição de suas atividades desde a criação, em dezembro de 2019, até a conclusão da pesquisa, em março de 2021 (Seção II).

A segunda parte se volta ao diagnóstico da atuação do CERAM/RN diante das obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil e oponíveis aos estados federados. O primeiro capítulo apresenta os regimes jurídicos protetivos dos migrantes no direito internacional universal, com ênfase na proteção dos migrantes forçados (Seção I) e dos migrantes econômicos (Seção II), sempre atendendo à finalidade de comparar os mandamentos do direito positivo com a posição adotada pelo órgão consultivo estadual. No mesmo sentido, o capítulo final lança luz sobre a regulamentação regional da matéria, primeiro pela ótica da integração, por meio do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com a facilitação da migração (Seção I) e, posteriormente, por meio do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH), dessa vez com ênfase no respeito aos padrões mínimos de tratamento dos estrangeiros.

Apesar do caráter analítico da exposição, consistente na avaliação dos documentos e normativas produzidos pelo CERAM/RN, o intuito da investigação é também propositivo, porquanto visa aplicar a hipótese desenvolvida à realidade prática de um órgão da administração estadual para produzir um diagnóstico acerca da legalidade da atuação do comitê no seu papel de consultor e norteador de políticas públicas a partir do paradigma do direito internacional.

PRIMEIRA PARTE

Fundamentos da competência do Estado do Rio Grande do Norte para a proteção dos direitos dos migrantes

A mudança de finalidade do direito internacional, da pacificação das relações interestatais para a proteção do ser humano implica, sem dúvidas, na transformação da forma como essa ordem jurídica convive com o direito interno de cada Estado, esse já imbuído dessa função. Ao tratar das mesmas matérias e responder ao mesmo fundamento, o direito internacional figura como campo de convergência dos interesses comuns dos Estados, criando obrigações destes para com seus cidadãos, de forma a vincular a ordem jurídica interna à persecução dos mesmos fins (BRANT, 2020, p. 133).

Segundo a ótica do direito interno, isso significa aparelhar a ordem jurídica de maneira harmônica com o direito internacional vigente, criando mecanismos de concretizar seus mandamentos em benefício das pessoas. Envolve, primeiramente, atribuir o cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente aos entes subnacionais e, em segundo lugar, positivar na Constituição e nas demais fontes os direitos que, associados àqueles garantidos internacionalmente, substanciam a condição jurídica do estrangeiro.

Essa estrutura reforça a dicotomia da garantia de direitos, consistente na responsabilidade dos agentes locais de desenvolver normas e políticas aptas a fazer valer os objetivos globais traçados nos foros internacionais. Nessa perspectiva, cabe aos entes subnacionais uma tarefa de adaptação do regime geral às realidades locais por meio das atividades legislativa e executiva.

Antes de avaliar a contribuição do CERAM/RN para a aplicação do direito internacional pelo Estado do Rio Grande do Norte, este primeiro tomo tem enfoque no direito interno, visando responder à primeira parte do problema de pesquisa: a delimitação da competência constitucional dos estados-membros no que atine à proteção dos direitos dos migrantes no Brasil, seguida pela descrição da gestão migratória efetivada pela gestão pública estatal no período de análise.

CAPÍTULO I.

|| As competências federativas na tutela dos direitos dos migrantes

Constante no desenvolvimento das sociedades humanas, o fenômeno migratório traduz a tendência comum que move as populações em busca de melhores condições de vida. Na contemporaneidade, a intensificação dos deslocamentos transnacionais é característica do processo de globalização, sendo também consequência das crises humanitárias em curso em diversas regiões do planeta (SANTIAGO, 2018, p. 331-332).

Em consequência disso, o padrão de monopólio do poder no território estatal perdeu, em diversas medidas, seu caráter absoluto. De um lado, a sociedade da informação destituiu as fronteiras de sua concepção isolacionista tradicional, fazendo questionar a legitimidade do Estado soberano de governar “o povo”, conceito que, mais do que nunca, precisa ser repensado à luz do pluralismo. De outro, o poder político, compreendido como o monopólio na tomada de decisão para assuntos domésticos e para relações interestatais, é constantemente minado por pressões das forças econômicas transnacionais e da sociedade civil transnacional (BENNOUNA, 2016, p. 42).

Para além das transformações e pressões do mundo globalizado, também a evolução do direito impõe limites à soberania ao incorporar a democracia, a separação dos poderes e a proteção dos direitos humanos como pressupostos do novo Estado Democrático de Direito. Nessa linha, percebe-se a emergência de um patrimônio jurídico comum, consagrador de padrões civilizatórios limitadores do exercício da vontade estatal, agora dessacralizada (BENNOUNA, 2016, p. 43).

No campo do fluxo transfronteiriço de pessoas, a codificação internacional envolve a criação fragmentada de normas reguladoras da situação dos estrangeiros, refletindo a própria diversidade de condições abarcada pelo termo “migrante”. A proliferação de tratados internacionais sobre a matéria, com a positivação de princípios comuns, levou a se considerar a formação de um ramo específico apto a sistematizar esse conjunto, o Direito dos Migrantes (CHETAIL, 2014, p. 1-2). Embora não se adote essa visão, mas a concepção de que a proteção dos estrangeiros se dá em diversos campos do direito internacional – direito humanitário, direito

de legação ou direitos humanos –, não se pode negar a preeminência cada vez maior das normas internacionais no estabelecimento de parâmetros de tratamento das pessoas fora de seu país de origem.

Diante desse estado de coisas, a política migratória é hoje um domínio estatal limitado por um número crescente de normas internacionais, muitas componentes do catálogo universal de proteção dos direitos humanos. Cabe, então, ao Estado, gerenciar os fluxos migratórios de maneira consentânea com o direito internacional, limite para além do qual ele se encontra livre para agir da forma como entender conveniente.⁶

Com efeito, a gestão do fluxo migratório vai muito além da garantia de direitos; é preciso criar ferramentas para que os migrantes possam exercitá-los, políticas públicas que viabilizem sua concretização, órgãos estatais responsáveis pelo gerenciamento da política migratória, entre outros. Assim, muitas dessas questões fogem ao domínio do direito internacional, que no caso das migrações costuma impor obrigações caracterizadas como de resultado, ou seja, deixa a critério dos Estados a escolha dos meios empregados no cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente (BENNOUNA, 2016, p. 105).

Aqui, a analogia de Hans Kelsen funciona com perfeição. Os Estados frente o direito internacional, tal qual as corporações frente o direito estatal, são ordens jurídicas parciais que possuem um âmbito de competência delimitado pela ordem que lhes é superior e, dentre elas, estão as normas definidoras de competências (KELSEN, 2009, p. 361-362). Dessa forma, o direito internacional impõe uma determinada ordem de conduta a ser executada pela autoridade definida na ordem jurídica interna.⁷ Faz parte desse rol de liberalidades a opção pela repartição interna de competências para o cumprimento dessas obrigações.

Na Constituição brasileira, não há determinação específica acerca das competências em questão migratória, exceto em relação à competência privativa da União para legislar sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”, inserta no inciso XV do artigo 22. No entanto, retira-se do caput

6 Assembleia Geral da ONU, Resolução nº 70/147. 3 (c). [...] “When exercising their sovereign right to enact and implement migratory and border security measures, States have the duty to comply with their obligations under international law, including international human rights law, in order to ensure full respect for the human rights of migrants” (UNITED NATIONS, 2015a).

7 O direito internacional é silente quanto às modalidades de assegurar sua aplicação, delegando aos Estados a liberdade de escolher como aplicá-lo na ordem jurídica interna (CARREAU; BICHARRA, 2016, p. 618).

do artigo 5º que se estendem aos estrangeiros, em condição de igualdade com os brasileiros, os direitos e garantias fundamentais, somando-se às garantias específicas decorrentes do direito internacional vigente.

Diante da complexidade da repartição de competências federativas distribuídas no texto da Constituição Federal de 1988, conhecer o alcance das obrigações dos estados e municípios na gestão migratória implica interpretar as diversas classes de competência segundo a ótica particular dos direitos dos migrantes.

O presente capítulo tem como finalidade estabelecer os contornos da gestão migratória na ordem jurídica brasileira. Antes de avaliar a conformação da política desenvolvida no Estado do Rio Grande do Norte com os mandamentos do direito internacional, é preciso antes verificar quais são os limites designados pelo direito interno a partir dos quais os estados-membros podem nortear sua atuação. Esses limites se dão no campo formal, a partir da repartição de competências federativas, e no campo material, com os direitos fundamentais encartados na Constituição e a regulamentação dos direitos dos migrantes por meio da legislação federal.

Seção I. A NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NA EXECUÇÃO DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

O ato de assumir uma obrigação perante a sociedade internacional advém da caracterização do sujeito como pessoa de direito internacional, dotada de personalidade jurídica e capacidade de agir internacionalmente. Nesta medida, em grande parte das circunstâncias, a necessidade de conciliar o direito interno com os mandamentos provenientes do direito internacional é consequência da manifestação de vontade do Estado, seja ao firmar um tratado, seja ao reconhecer a obrigatoriedade do direito costumeiro por meio de atos unilaterais.⁸

Ocorre que, especialmente quando se trata de normas protetivas dos direi-

⁸ Sobre essa relação paradoxal que envolve a expressão da soberania na criação de normas internacionais: “The constitutional evolution of the international law of coexistence among nation-states may be seen to have proceeded along the path of the growing regulatory limitation of State sovereignty – both internal and external – paradoxically through the exercise of the external sovereignty by the members of the international community through the participatory (custom) and consensual (treaties) sources of international law” (TANZI, 2010, p. 155).

tos dos indivíduos, o catálogo de obrigações estatais não obriga somente o poder central, responsável pela representação internacional do Estado, mas integra o âmbito de ação de outros entes subnacionais. A estes, por seu turno, não foi dada a oportunidade de se manifestar acerca da norma a cuja observância estão obrigados.

O fenômeno descrito é provocado pela organização interna de cada Estado, mas possui consequências no cenário internacional. Isto porque a conduta ilegal de um ente subnacional implica em lesão ao *pacta sunt servanda*, podendo levar à responsabilização do Estado. Em outras palavras, a manifestação de vontade do Estado vincula a totalidade de seus entes, assim como ao Estado é atribuída a responsabilidade pelo descumprimento da norma internacional, independentemente da pessoa jurídica de direito interno que lhe tenha dado causa.⁹

Por conseguinte, a concretização do direito internacional passa hoje pelo direito interno, notadamente o constitucional, quando se trata da definição dos entes públicos responsáveis por cada categoria de obrigação. No caso do Brasil, uma federação, a tutela dos direitos humanos dos migrantes integra as competências administrativas comuns da União, estados, Distrito Federal e municípios, atestando que a proteção aos migrantes vai além da regulação da admissão de estrangeiros e do controle de fronteiras, para integrar os serviços mais rotineiros ofertados à população.

Em vista disso, antes de buscar respostas aplicadas ao caso do Rio Grande do Norte, é essencial discorrer sobre os aspectos formais relativos ao Estado federal em geral e à própria federação brasileira, notadamente no tocante à repartição de competências constitucionais associadas aos direitos dos migrantes. A presente seção não se debruça sobre os direitos materiais presentes na Constituição Federal que, por sua natureza, foram alocados na seção seguinte, em conjunto com a legislação federal.

Ademais, uma vez esclarecido o âmbito de competência dos entes federados, demonstrar-se-á a relevância do federalismo cooperativo estatuído pela Constituição Federal de 1988 para a efetividade de seu exercício. Quando se fala em di-

9 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Article 4 – Conduct of organs of a State 1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State (UNITED NATIONS, 2002).

reitos que transcendem a esfera de um único membro da federação, é imperativo que haja uma resposta coordenada, baseada não na hierarquia, mas na divisão de tarefas.

§ 1. Pressupostos teóricos do Estado Federal

Do ponto de vista da Teoria do Estado, um Estado federal é aquele proveniente da união de entidades políticas autônomas, os estados-membros ou estados federados, para formar uma federação. Os contornos dessa formação estatal, por sua vez, são resultado de um processo histórico e teórico dinâmico, particular a cada Estado (COCK, 2010, p. 59-60).

A partir de sua idealização na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, o federalismo suscitou debates teóricos em torno da natureza jurídica dos estados-membros. Esse questionamento inicial foi fruto dos antecedentes históricos da experiência federal norte-americana, seguida pelos exemplos da Alemanha e mesmo da Confederação Suíça, que tomaram a forma centrípeta, isto é, surgiram a partir de Estados preexistentes, independentes e soberanos (COCK, 2010, p. 42).

Com o tempo, rejeitou-se a tese de que, ao formarem uma federação, os estados-membros preservavam sua soberania, ou uma parcela dela, para reconhecer a soberania como conceito indivisível, atribuído ao Estado federal como um todo. Em suma, segundo o ponto de vista do direito internacional, apenas o Estado é percebido como a pessoa de direito internacional, ao passo que os entes federados – a federação (União) e os estados-membros – são pessoas de direito interno, dotadas apenas de autonomia, consistente na capacidade de autodeterminação no limite dos poderes definidos na Constituição (SILVA, 2014, p. 102).

Apesar de o conceito de Estado federal pertencer ao domínio da Teoria do Estado, ao menos do ponto de vista dos estudos teóricos e historiográficos do fenômeno, o princípio federativo é um instituto de direito positivo, cujo conteúdo é definido pela ordem constitucional de cada federação. Por essa razão, apesar de guardarem forma similar, as experiências de cada Estado, antes de estarem limitadas a uma forma estanque de organização política, caminham no sentido que as constituições lhes outorgam (SILVA, 2013, p. 452; FRIEDRICH, 1974, p. 389).

Independentemente das experiências singulares, a repartição de competências figura como pressuposto da federação desde sua origem. Cada Estado tem em sua constituição as normas que orientam a esfera de competência e corres-

pondem, por sua vez, às características distintas de cada processo de formação estatal, podendo adquirir uma forma mais centralizada, em torno da União, ou descentralizada, com o acúmulo de um maior número de funções pelos estados-membros.¹⁰

Ao longo dos séculos XVIII e XIX, período do chamado federalismo clássico, a razão de ser de um Estado federal residia na união de Estados outrora independentes, por meio da cessão de algumas competências específicas (poderes enumerados), segundo a lógica de que a Constituição continha todas as competências outorgadas, transferidas, dos estados-membros para o ente federal. Na sua acepção original norte-americana, o federalismo se sustentava na máxima e pluribus unum, ou seja, pela coexistência entre a diversidade representada pelos estados e a unidade manifestada pela federação, materializando os interesses comuns. Hoje, esse fundamento não é mais suficiente (HORTA, 1999, p. 15; HESSE, 2013, p. 18).

A técnica de repartição de competências do federalismo dual – poderes enumerados e poderes reservados – tinha como escopo a defesa dos interesses dos estados federados, ao limitar o âmbito de competência do ente federal para proteger a autonomia estadual. Por isso, a Constituição norte-americana de 1787 foi elaborada de maneira a criar um ente federal com poderes limitados, atribuídos apenas na medida necessária para que pudesse exercer um governo efetivo, ao passo que garantia aos estados todos os demais poderes, de modo a protegê-los contra a ingerência do poder central.¹¹

No Brasil, a influência norte-americana refletiu já na opção pelo modelo federativo na Primeira República, “tendo o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, transformado – como que num ‘golpe de mão’ constitucional – as antigas Províncias em Estados federados” (HORBACH, 2013, p. 9). O federalismo dual foi, então, a marca da Constituição de 1891, em cuja constituinte a repartição de com-

10 A fonte documental dos *Federalist Papers* indica bem as considerações políticas que motivavam a formação do modelo federal norte-americano: “In the first place, it is to be remembered, that the general government is not to be charged with the whole power of making and administering laws: its jurisdiction is limited to certain enumerated objects, which concern all the members of the republic, but which are not to be attained by the separate provisions of any. The subordinate governments, which can extend their care to all those other objects, which can be separately provided for, will retain their due authority and activity” (HAMILTON, 2001, p. 155).

11 Ilustrativamente: “The Framers of the American Constitution confronted three major tasks. [...] The second was to design a federal government with limited, delegated, and enumerated powers sufficient to govern effectively, reserving to the States and the people thereof those powers not delegated, in order to protect their rights and liberties and prevent the central government from usurping them” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 19).

petências motivou debates acirrados entre os unionistas, que propugnavam por um poder central mais forte, nos moldes da tradição imperial, e os federalistas, defensores de uma transferência mais ampla de competências e de recursos tributários aos estados-membros (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 226).

Enquanto princípio profundamente arraigado à história, o princípio federativo sofreu adaptações às novas exigências do Estado Social e, posteriormente, do Estado Democrático de Direito. Ao tempo em que o federalismo como princípio de integração perdia sua importância histórica, em virtude de sua perda de legitimidade ante o desenvolvimento das identidades nacionais, as transformações políticas e culturais das federações, as pressões relacionadas à vida econômica e social, assim como as demandas de gestão e planejamento, promoviam a maior concentração de competências em torno do órgão federal (HESSE, 2013, p. 19).

El problema en un Estado federal ya no será quién detenta la soberanía sino: establecer un equilibrio entre la unidad y diversidad que dicha organización entraña; el efectivo reparto competencial, así como la determinación de instrumentos de articulación de los estados miembros y la federación. (COCK, 2010, p. 62)¹²

Herança do constitucionalismo alemão, a uniformização da gestão em torno do ente federal, seja na produção legislativa, seja no planejamento de políticas públicas, demonstrou a superação do federalismo dual. O que Konrad Hesse chamou de Estado federal unitário consiste na progressiva importância das decisões tomadas em nível federal, não implicando na perda de autonomia dos Länder (estados federados alemães), mas na transferência de sua esfera de atuação, da produção legislativa e dos atos de gestão isolados para a articulação de decisões conjuntas no parlamento (HESSE, 2013, p. 28).

As novas tendências do federalismo criaram espécies de repartição de competências ao delimitar, além das competências exclusivas e residuais, típicas do federalismo dual, as competências suplementares e concorrentes. Com a possi-

12 Tradução livre: “O problema em um estado federal já não será quem detém a soberania, mas sim: estabelecer um equilíbrio entre a unidade e a diversidade que tal organização implica; a distribuição eficaz de competências, bem como a determinação de instrumentos de articulação dos estados membros e da federação”.

bilidade de normatização de matérias antes afetas ao âmbito federal, a atividade legislativa dos estados ganhou força, “sem prejuízo das regras de coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal” (HORTA, 1999, p. 16).

Em linhas gerais, as transformações no Estado federal relativamente à repartição de competências fortalecem a unificação e interdependência entre os entes federativos. Não seria correto concluir que se trata de uma centralização, como um retorno ao Estado unitário, porque não implica, por definição, na perda de poder dos estados federados, e sim no deslocamento das esferas de decisão para o âmbito federal em regime de articulação e cooperação entre os entes federativos, oportunizado, em parte, pelo legislativo federal bicameral.

No constitucionalismo brasileiro, o primeiro movimento nesse sentido ocorreu na Constituição de 1946, que reestabeleceu o federalismo minado pelo Estado Novo, devolvendo ao Senado Federal a função de segunda câmara legislativa representativa dos estados, nos moldes da Constituição de 1891.¹³ Conforme a Constituição de 1934, a Constituição social por excelência, a Constituição de 1946 manteve o prestígio dos direitos sociais, apesar do caráter programático, “como se a Constituição naquela parte houvesse sido redigida mais para o futuro do que para o presente, ou pertencesse menos às gerações vivas dos que às vindouras” (BONAVIDES; HORTA, 1991, p. 419-420).

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 consolidou o federalismo nos moldes da Lei Fundamental de Bonn (1949), estabelecendo as competências da União (arts. 21 e 22), mas também o rol de competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24). Essas normas, juntamente com a possibilidade de delegação das competências legislativas privativas da União (art. 22, parágrafo único), possibilitam maior inserção dos estados-membros no condomínio legislativo, favorecendo a criação de um direito adaptado às particularidades regionais e locais, questão essencial para uma federação continental como a brasileira (HORTA, 1999, p. 17).

O ponto seguinte busca observar as nuances da repartição constitucional de competências entre os entes federativos para as obrigações relativas aos direitos dos migrantes. Com isso, será possível discernir, em momento posterior, quais as

13 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Art. 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b, e, d, f, h, j, l, o e r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

responsabilidades internacionais assumidas pelo Brasil atribuíveis aos estados federados.

§ 2. Os direitos dos migrantes na perspectiva das competências constitucionais

A Constituição Federal de 1988 é o produto de um momento histórico comum a vários outros Estados latino-americanos, representado não só pelo fim de um longo período autoritário, como também pela adesão às tendências constitucionalistas materializadas no conceito de Estado Democrático de Direito. Essa mudança nos paradigmas dogmáticos das constituições latino-americanas está centrada em questões como a diversidade e a expansão e proteção dos direitos individuais e coletivos (UPRIMNY, 2011, p. 1589-1590).

A visão de nação como um projeto cultural homogêneo, uma tendência superada, abriu lugar ao pluralismo e ao multiculturalismo, tornando o respeito à diversidade um princípio constitucional importante. Essa mudança se mostra significativa haja vista os esforços de “branqueamento” da população ao longo dos séculos XIX e XX e o histórico apagamento cultural das populações nativo-americanas (UPRIMNY, 2011, p. 1590-1591).

Outra marca do período é o reconhecimento de um amplo rol de direitos fundamentais individuais, sociais e coletivos, enumerados de forma extensa, embora não exaustiva. Nesse ponto, merece menção a abertura do ordenamento aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos de forma privilegiada por força do § 2º do artigo 5º e, após a Emenda Constitucional nº 45/2004, do § 3º.¹⁴

No que toca à igualdade e não-discriminação, as constituições costumam prever tanto a igualdade formal, quanto tratamentos diferenciados a certos grupos pela via legal, bem como a implementação de políticas públicas a fim de endereçar as desigualdades materiais. Nesse sentido, pode-se citar as legislações protetivas das mulheres, como a tipificação do feminicídio, e suas políticas públi-

14 Constituição Federal, art. 5º 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, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

cas associadas (UPRIMNY, 2011, p. 1592). Relativamente aos migrantes, tanto o texto da Constituição Federal quando os inúmeros tratados internacionais sobre a matéria em vigor no Brasil simbolizam o intento de estender a essa população condições de vida em igualdade com os brasileiros.

A outorga geral dessas garantias não deve criar a sensação de homogeneização. As diferentes circunstâncias que levam as pessoas a deixar seus Estados de origem requerem também um tratamento diferenciado por parte do Estado de destino. Na legislação brasileira, o termo imigrante, equivalente a migrante internacional, significa “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil” (BRASIL, 2017a). Nele estão incluídos desde trabalhadores ou estudantes internacionais até situações de migração forçada, como refugiados e vítimas de tráfico de pessoas, cada qual com suas particularidades que devem ser observadas tanto na aplicação do direito, quanto na elaboração de políticas públicas.¹⁵

Quanto ao tratamento dos migrantes na ordem constitucional brasileira, pode-se classificar elementos específicos referentes a uma parte dessa população, como as relativas ao asilo e à extradição de estrangeiros, assim como as disposições constitucionais relativas a direitos fundamentais, às quais eles também têm acesso em determinadas circunstâncias.

Situação similar se verifica no tratamento internacional da matéria. Com efeito, há normas internacionais, e mesmo tratados inteiros, destinados exclusivamente às pessoas que vivem fora de seu país de origem, como a Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre trabalhadores migrantes, enquanto há convenções de direitos humanos aplicáveis indiscriminadamente a todas as pessoas. A título de exemplo, uma criança refugiada é titular dos direitos previstos na Convenção de Genebra de 1951 e, ao mesmo tempo, das garantias outorgadas pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989.

A Constituição brasileira faz menção expressa aos estrangeiros em apenas algumas ocasiões, de maneira que o tratamento dessas pessoas pela ordem cons-

15 Segundo a definição da Organização Mundial para Migrações (OIM): “Migrant – An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons. The term includes a number of well-defined legal categories of people, such as migrant workers; persons whose particular types of movements are legally-defined, such as smuggled migrants; as well as those whose status or means of movement are not specifically defined under international law, such as international students” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, s.d., s.p.).

titucional brasileira depende da interpretação sistemática do texto, inclusive, de diversos artigos que não mencionam o “estrangeiro” ou o “imigrante”, e de outros onde palavras como “todos” podem ou não incluir esse grupo. No campo das competências federativas, a identificação das atribuições de cada ente depende da análise conjunta dos direitos constitucionalmente garantidos aos estrangeiros e do membro da federação responsável por sua concretização.

Apesar da tradição imperial, caracterizada pela centralização, o modelo federativo brasileiro sinaliza, ao menos formalmente, pela descentralização.¹⁶ As competências da União, embora amplas, estão enumeradas exaustivamente, ao passo que as competências reservadas ou residuais, isto é, tudo o que não se encontra previsto no texto constitucional, são atribuídas aos estados-membros, por força do art. 25, § 1º, Constituição Federal.¹⁷

Nesse sentido, quanto aos entes federados, a Constituição atribui competências de duas categorias: o poder de auto-organização e competências ordinárias. A primeira delas interessa exclusivamente aos estados-membros, pois consiste no chamado poder constituinte decorrente, outorgado pela Constituição Federal aos estados para que eles possam elaborar as próprias constituições, sempre em conformidade com a Constituição brasileira. Já as competências ordinárias contemplam União, estados e municípios, delimitando as funções de cada um no campo legislativo e administrativo, ou material (HORBACH, 2013, p. 9-10).

Seguindo a doutrina clássica, as (I) competências legislativas podem se subdividir em (i) exclusivas; (ii) privativas; (iii) concorrentes; e (iv) suplementares; ao passo que as (II) competências materiais podem ser (i) exclusivas ou (ii) comuns (SILVA, 2014, p. 484).

Tanto para as competências legislativas quanto para as competências materiais, são exclusivas aquelas que não podem ser delegadas a qualquer outro ente, como as competências legislativas dos estados-membros dispostas nos § 2º do artigo 25 ou as competências materiais da União, elencadas no artigo 21. De outro modo, competências privativas se referem à atribuição de um membro da federação de legislar sobre determinada matéria, mas com possibilidade de delega-

16 Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 299) critica a disposição centralizadora do constituinte: “Há, portanto, uma verdade inquestionável: a regra de ouro da nossa Federação tornou-se a de que a União cumpre um papel hegemônico na atividade legislativa em todos os níveis”.

17 Constituição Federal, Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

ção para outro ente, outorga que, no caso das competências legislativas da União, pode ocorrer mediante lei complementar (SILVA, 2014, p. 485).¹⁸

No Título III, Da Organização do Estado, a única menção específica à gestão migratória atribui à União a competência para legislar privativamente sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”, no inciso XV do artigo 22, XV.

Pela técnica de repartição de competências, a atribuição do controle da entrada e saída do território nacional à União é questão em que predomina o interesse geral, ou nacional.¹⁹ Além de ser uma decorrência lógica da competência territorial, o controle do fluxo de pessoas nas fronteiras só pode indicar a migração na modalidade internacional, em especial porque a imposição de obstáculos à locomoção no território nacional vai de encontro à própria Constituição.²⁰

Da interpretação do inciso XV do artigo 22, a condição jurídica do estrangeiro em território brasileiro é regulamentada sempre por iniciativa da União que, até o presente momento, não exerceu sua faculdade de delegação. A competência legislativa autoriza a produção de normas atributivas de direitos e obrigações aos estrangeiros e também de questões procedimentais, como a criação de modalidades de vistos, opções de naturalização, procedimentos para extradição, acolhimento humanitário, reconhecimento da condição de refugiado ou apátrida, entre inúmeras outras questões que perpassam a gestão migratória.

Ao regulamentar a situação do estrangeiro em todo o território nacional e elaborar a política migratória, a União tem o dever de observar os princípios constitucionais e, ao mesmo tempo, o direito de exercitar a discricionariedade relativa de permitir ou proibir a entrada ou saída do território nacional. A esse direito de autodeterminação, apenas a própria Constituição Federal e o Direito Internacional impõem limites.

De outro giro, há uma correlação entre as competências materiais comuns e as competências legislativas concorrentes, uma vez que em ambos os casos pressupõem a atividade coordenada dos membros da federação acerca das atribui-

18 Conforme o art. 22, parágrafo único, Constituição Federal.

19 José Afonso da Silva (2014, p. 482) comenta sobre o princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências: “O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”.

20 Constituição Federal, Art. 5º [...]; é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

ções dispostas nos artigos 23 e 24, respectivamente. As competências comuns preveem campos de atuação compartilhados entre “as várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23)” (SILVA, 2014, p. 485). De maneira similar, as competências concorrentes indicam a possibilidade de todos os entes federados legislarem sobre determinadas matérias.

Nas duas situações, a Constituição indica formas de coordenar essa repartição de competências. Para as competências materiais (comuns), é possível que lei complementar regule seu exercício para cada matéria (art. 23, parágrafo único). As competências legislativas (concorrentes), por seu turno, pressupõem a primazia da União para normatizar sobre cada matéria em termos gerais, enquanto os estados e municípios devem enfrentar questões mais específicas segundo as particularidades regionais e locais (art. 24, § 1º). A definição dos contornos da “norma geral”, porém, não é de todo clara, o que pode acarretar distorções do pacto federativo em uma direção ou em outra, já que “quanto mais abrangente esse conceito de norma geral, menor a autonomia estadual” (HORBACH, 2013, p. 11).

No campo das competências concorrentes, desdobram-se, ainda, as competências suplementares, que orientam a produção legislativa dos estados no caso de omissão da União (art. 24, §§ 2º, 3º e 4º). Dessa forma, permite-se sua ingerência na esfera de competência da União para dispor sobre princípios e “regras gerais” enquanto, e na medida em que, esta não o fizer.

Além das atribuições fixadas no Título III há outras definidas ao longo do texto constitucional, em especial no Título VI, dedicado à tributação e ao orçamento, que não interessam ao presente objeto de estudo, e no Título VIII, Da Ordem Social, onde ficam dispostas competências comuns para as áreas de assistência social (art. 194), saúde (art. 196), educação (art. 205), cultura (art. 215) etc.

A definição da competência constitucional para a garantia dos direitos humanos, onde estão inseridos os direitos dos migrantes previstos constitucionalmente, integra o campo das competências comuns, aquelas atribuídas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em regime de cooperação (art. 23, I). São essas as obrigações de proteção dos indivíduos, advindas da ordem jurídica interna ou internacional, que envolvem a ação dos demais entes federativos.

A competência comum para a guarda da Constituição, das leis e demais atos normativos, juntamente com a competência residual dos estados (art. 25, § 1º) e

as competências suplementares e para matérias de interesse local dos municípios (art. 30, I e II), formam o conjunto das normas mais importantes para a definição das atribuições dos entes federativos em matéria de direitos dos migrantes. Isto porque materializam os direitos fundamentais, os direitos previstos nos tratados e todas as demais iniciativas legislativas e administrativas que possam ser tomadas no sentido de concretizar ou expandir direitos.

Como se trata de um conjunto intrincado de competências interdependentes, a coordenação e cooperação entre os entes públicos se revela fundamental para a construção de um corpo de normas coerente. Decorre daí a técnica do federalismo cooperativo como sugestão para uma atuação efetiva do Estado na garantia de direitos.

§ 3. O federalismo cooperativo como ferramenta de concretização de direitos

O modelo federativo de Estado, já em sua idealização na Filadélfia do século XVIII, inspirou-se sensivelmente na tese da separação dos poderes como difundida por Montesquieu em seu *Espírito das Leis* (HAMILTON, 2001, p. 270). Com efeito, a concepção descentralizada do poder, dessa vez de forma vertical, entre um ente federal e os estados, pode ser entendida como uma adaptação da mesma ideia, pois “serve ao mesmo princípio de que o poder repartido é mais difícil de ser arbitrário” (BASTOS, 1999, p. 290).

Nessa perspectiva, a estrutura dos poderes da república também é elemento essencial da manutenção do pacto federativo – termo utilizado para condensar o conjunto de normas constitucionais delimitadoras da natureza jurídica, competências e funções orçamentárias e financeiras dos entes –, que demanda um Judiciário forte, apto a fazer valer a descentralização política prescrita na Constituição (BASTOS, 1999, p. 294). Além disso, a participação dos estados-membros no Legislativo federal, por meio do Senado Federal, possui importância crescente em virtude do fenômeno de centralização da atividade legislativa no âmbito federal.²¹

A interação entre os membros no Legislativo federal interessa particularmente ao federalismo cooperativo. Esse modelo mais moderno de organização do

²¹ Nesse mesmo sentido, em comentário sobre da federação alemã: “Si tomamos en conjunto la autonomía conformadora de los Länder y la posición del Bundesrat, éste se convierte en el órgano a través del cual los Länder participan en la formación de la voluntad del conjunto del Estado, articulando así el Estado federal unitario” (HESSE, 2013, p. 28).

Estado encontra seu fundamento nos objetivos da República Federativa do Brasil, notadamente no princípio da solidariedade, na garantia do desenvolvimento nacional e na redução das desigualdades regionais; fortalecendo o papel do Congresso Nacional em elaborar políticas públicas de alcance nacional.²²

Na ordem constitucional atual, o artigo 21, inciso IX, atribui à União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Ademais, o tratamento reservado às regiões demonstra a constitucionalização de uma faceta do federalismo cooperativo, associada à transferência de recursos para os estados federados com vistas à promoção do desenvolvimento de algumas unidades da federação (HORTA, 1999, p. 22).

Em síntese, o federalismo cooperativo orienta a colaboração entre os entes públicos, com ênfase na atuação conjunta para a persecução dos objetivos nacionais, antes da separação estanque de competências, visando a manutenção da autonomia, como se via no modelo clássico de outrora (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249). Esses objetivos conjuntos, por sua vez, materializam-se nas competências comuns e concorrentes, que demandam articulação.

A própria definição da modalidade de competências concorrentes prevê a necessidade de alguma uniformidade no tratamento de matérias relevantes ao interesse nacional, mas que, ao mesmo tempo, precisam atender às particularidades regionais. Nesse contexto, os entes federados atuam em regime de coordenação, ficando a União com o âmbito geral e os estados, vinculados ao regime geral definido pela União, com o restante das atribuições para poder legislar de forma autônoma, segundo suas necessidades (BERCOVICI, 2002, p. 15).

Apesar das dificuldades em se definir o conteúdo da “regra geral”, pode-se falar naquela matéria que supera o interesse de uma unidade federativa “porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional” (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249-250).

Por outro lado, as competências comuns, dispostas no artigo 23 da Constituição, demandam mais do que a coordenação entre os entes, cada qual na sua esfera de competência, exigindo verdadeira cooperação entre União, estados e

22 Constituição Federal, Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

municípios no sentido de uma gestão uniforme e de uma execução isolada.²³ Essa tomada de decisão conjunta se dá pela via do legislativo federal, a partir da formulação de uma lei complementar (art. 23, parágrafo único), como ocorreu com a Lei Complementar nº 140/2011, que definiu mecanismos de cooperação acerca dos incisos III, VI e VII do artigo 23. Decorre desse mecanismo a relevância de um Legislativo bicameral, com o Senado enquanto representante do interesse dos estados-membros.

Quando se fala em federalismo cooperativo, logo vêm à mente as políticas de desenvolvimento regional empreendidas a partir dos anos 1950, com vistas a reduzir as disparidades entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e as regiões Sudeste e Sul, centro econômico do país (ISMAEL, 2010, p. 195). Essa tendência das federações no século XX fomentou o fortalecimento do papel de gestor do ente federal tanto no campo das políticas econômicas, quanto das políticas sociais por meio dos planos de transferência de recursos para os poderes públicos estaduais e municipais (HORTA, 1999, p. 19-20).

A descentralização político-financeira empreendida pela Constituição Federal de 1988, pela via do aumento da fatia dos estados-membros nos recursos tributários, é um demonstrativo do modelo cooperativo no Brasil. Nesse caso, a transferência de recursos tem o objetivo de proporcionar maior autonomia aos estados e municípios, tendo em vista que a maior disponibilidade de recursos orçamentários proporciona menor dependência política da União (ISMAEL, 2010, p. 190-191).²⁴

Partindo do mesmo pressuposto, o princípio da subsidiariedade, orientador da atuação cooperada entre os entes federativos, vem complementar o princípio da predominância de interesses como critério para a repartição de competências.²⁵ A descentralização da atividade estatal segundo o princípio da subsidiariedade favorece a unidade federativa local, no sentido de somente transferir uma atribuição à entidade maior quando a tarefa realmente transcender a capacidade

23 Nesse sentido, Gilberto Bercovici (2002, p. 17) afirma: “A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas”.

24 Também a partir de uma perspectiva crítica, ver Müller e Friederich (2020, p. 51).

25 Anderson Santos da Silva (2013, p. 458) fala em postulado da subsidiariedade, por considerar o instituto mais uma ferramenta para o atingimento de um fim, a atuação democrática e eficiente do poder público, do que uma prescrição de comportamento.

da menor (BASTOS, 1999, p. 290).

Acerca do tema, convém lembrar a decisão recente do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a repartição de competências federativas na gestão da emergência sanitária internacional, ocasionada pela pandemia do COVID-19. Em Referendo na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, os ministros, por maioria, referendaram a medida cautelar concedida pelo Ministro Marco Aurélio e deram interpretação conforme à Constituição ao § 9º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, preservando a competência comum dos entes federativos e a gestão descentralizada dos serviços públicos de saúde, conforme o inciso I do artigo 198 da Constituição (BRASIL, 2020i). Por conseguinte, malgrado a iniciativa legislativa da União, o ente federal não pode interferir ou limitar as prerrogativas de gestão da saúde pública dos estados e municípios.

A descentralização, todavia, não constitui uma panaceia, a solução final para os desequilíbrios do sistema federal brasileiro. Como aponta Gilberto Bercovici, a descentralização de políticas públicas deve ocorrer de forma gradual e coordenada, com ênfase na continuidade da relevância esfera federal para além da mera transferência de receitas, por meio da elaboração de “políticas nacionais deliberadas, com auxílio técnico, administrativo e financeiro por parte da União, que motivem a decisão do ente federado em assumir aquela política que se quer descentralizar” (BERCOVICI, 2002, p. 23).²⁶

Além da participação do poder central, também os demais entes tendem a se organizar autonomamente entre si, por meio da criação de consórcios públicos. Um exemplo interessante disso é o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), autarquia intergovernamental criada em 2019 pelos 9 (nove) estados da região, com o escopo amplo de fortalecer a integração na região por meio de políticas públicas integradas, investimento em infraestrutura, relações internacionais e outras iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos estados nordestinos, em atenção às particularidades da região (RIO GRANDE DO NORTE, 2019c).

Diante do cenário global de aumento esmagador das exigências relacionadas à governança nas últimas décadas, que criou uma grande pressão no aparato administrativo estatal, a cooperação entre os membros das federações, sem a qual não é possível a um Estado atender a todas as exigências da sociedade internaco-

26 No mesmo sentido, ver Arretche (2004, p. 25).

nal, ganha ainda mais relevância.²⁷ De fato, a complexidade das obrigações assumidas internacionalmente – provocando um verdadeiro entrelaçamento entre o direito internacional e o direito interno – coloca nova pressão sobre as unidades administrativas subnacionais, sobre as quais recaem parcela significativa dos encargos.²⁸

No campo dos direitos dos migrantes, especificamente, a proliferação de tratados, fóruns e organizações internacionais demanda um aparato administrativo cada vez mais desenvolvido para compatibilizar a gestão migratória nacional com as demandas internacionais. A título de exemplo, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000, em seu artigo 5, atribui aos signatários a incumbência de adotar “as medidas legislativas e outras que considere necessárias de forma a estabelecer como infrações penais” atos associados ao tráfico internacional de pessoas e, no artigo 6, elenca várias medidas de assistência às vítimas como alojamento, assistência médica e psicológica e oportunidades de emprego, educação e formação (BRASIL, 2004a).

Logo, a complexidade do quadro demanda atuação conjunta dos entes federados. Nos moldes do federalismo cooperativo, o planejamento deve começar na esfera federal, com a elaboração de regras gerais e de uma política nacional que oriente a ação integrada dos demais entes, definindo as atribuições de cada um no tratamento da matéria, ao tempo em que deixa espaço para que os estados e municípios promovam uma gestão adequada às exigências e limitações locais.

Essa previsão consta, inclusive, na Lei de Migração, quando prevê a elaboração de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia em regime de cooperação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.²⁹ Com isso, percebe-se

27 Sobre essa consequência do crescimento quantitativo do direito internacional, reflete o jurista italiano Attila Tanzi (2010, p. 162): “Such a factor consists of the quantitative increase of the administrative burdens on the governmental apparatus of nation states, as well as of the new technical, legal and administrative complexity of the subject-matters falling within the political and administrative competence of nation-states”.

28 Sobre os novos contornos da relação entre direito internacional e direito interno, segundo os estudiosos pluralistas Slaughter e Burke-White (2006, p. 350): “The future of international law lies in its ability to affect, influence, bolster, backstop, and even mandate specific actors in domestic politics. International rules and institutions will and should be designed as a set of spurs and checks on domestic political actors to ensure that they do what they should be doing anyway, that is, what they have already committed to do in their domestic constitutions and laws”.

29 Lei de Migração, Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia 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.

que a gestão migratória perpassa pelo fortalecimento do aparato administrativo estatal em todas as instâncias da federação e, por isso mesmo, demanda uma definição clara do trabalho a ser executado por cada ente público.

Ocorre que, até o presente momento, a referida política não foi elaborada, dificultando a gestão migratória segundo a concepção centrífuga do federalismo cooperativo, ou seja, do planejamento na esfera federal à execução nas esferas regional e local. Nada obstante, o aumento da pressão migratória em todos os estados da federação – em especial no Norte do país, diante do intenso fluxo de venezuelanos desde 2017 – continua a demandar a atuação do Poder Público, que vem acontecendo de forma isolada.³⁰

A inércia do Governo Federal na coordenação da governança migratória nacional demonstra as fissuras do modelo do federalismo cooperativo. Com efeito, as deficiências técnicas e financeiras ostentadas por estados e municípios incapazes de absorver o aumento da demanda de serviços públicos, associadas à intempestividade dos reajustes nos repasses federais, exibem a realidade de um sistema de cooperação que, em último caso, cobra um preço alto pela suposta autonomia estadual e local (ODORISSI; HERMANY, 2018, p. 253).

A interação entre o dever de assegurar os direitos fundamentais garantidos pela Constituição, responsabilidade de todo o Estado, e a competência privativa da União para discorrer sobre a política migratória torna o cenário ainda mais particular. Enquanto a gestão de fronteiras e a regularização dos estrangeiros fica a cargo da União, seus efeitos são sentidos a nível local, onde os estrangeiros, independentemente da assistência oferecida no trajeto, passam a integrar o corpo social, com ou sem políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade dos serviços ou de sua adaptação aos novos usuários (ODORISSI; HERMANY, 2018, p. 258).

Sem a União como palco de debates sobre políticas públicas nessa matéria, a alternativa ao isolamento é a iniciativa autônoma de estados e municípios para se associarem, trocarem experiências e fomentarem um tratamento integrado dos estrangeiros.

Nesse ponto, convém relembrar a legitimidade dos estados e do Distrito Fe-

30 Em 2018, o total de refugiados vivendo no Brasil era de 11,3 (onze vírgula três) mil, segundo as estimativas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Segundo a mesma fonte, esse número chegou a 32,9 (trinta e dois vírgula nove) mil em 2019 (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010, s.p.).

deral para editar leis e promover ações executivas sobre a atenção aos migrantes, por força da competência residual que lhes outorga a Constituição em seu artigo 25, § 1º. Assim, desde que as ações dos entes subnacionais não se imiscuam no controle migratório e de fronteiras, atribuição exclusiva e indelegável da União, o campo permanece aberto para a satisfação das exigências em vigor no ordenamento jurídico nacional, seja de fonte internacional, seja de fonte interna.

Fica clara, então, a rede complexa que envolve a concretização de direitos positivados no plano internacional, passando não só pela mera internalização destes na ordem jurídica do Estado-nação, mas pela atuação de diversos entes públicos segundo os ditames constitucionais. Logo, a responsabilidade assumida internacionalmente será cumprida na medida em que esses agentes sejam capazes de atuar em conjunto nesse processo de aplicação da norma geral cunhada pelos atores internacionais na realidade social, política e econômica de cada localidade.

A criação do CERAM/RN demonstra uma dessas iniciativas de governança cooperativa, com o objetivo de proporcionar um foro de debate, capacitação e implementação de políticas pelo Executivo estadual, em conjunto com os municípios afetados e a sociedade civil e com participação de outros órgãos governamentais e das organizações internacionais. Antes de endereçar o trabalho realizado pelo CERAM/RN propriamente dito, importa descrever as disposições materiais da Constituição Federal e as principais leis federais que regulam a matéria, assim como as dificuldades enfrentadas para a sua efetividade.

Seção II. A PROGRESSIVA ADAPTAÇÃO DO BRASIL AO PADRÃO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS MIGRANTES

A definição da política migratória de um Estado é uma prerrogativa reconhecida desde o Direito Internacional clássico, cunhado no Estado Moderno. De igual forma, o desafio de compatibilizar essa manifestação da soberania com outros princípios do direito internacional data do mesmo período (CHETAIL, 2016, p. 910).

Com o tempo, o desenvolvimento do direito internacional forçou cada vez mais a redução desse campo de discricionariedade garantido ao Estado. Baseada na mudança da concepção de “soberania de controle” para a “soberania de responsabilidade”, o poder soberano dos Estados não se justifica mais como o direito

de exercer domínio sobre um determinado território, habitado por um grupo de pessoas, mas, antes, como o dever de propiciar segurança e o pleno exercício de um núcleo duro de direitos por essa população (BENNOUNA, 2016, p. 51-52).

Supera-se, assim, a visão “estatocêntrica” do direito internacional, fazendo com que suas normas enderecem diretamente as pessoas para, então, gerarem direitos subjetivos oponíveis aos Estados. Do ponto de vista dos direitos dos migrantes, consiste na manutenção da regra do tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros, normalmente estabelecida pelo direito interno, mas segundo a ótica da normatização internacional, isto é, da extensão dos direitos e garantias encartados nas normativas internacionais aos que estão fora de seu país de origem (CHETAIL, 2015, p. 9).

Essa seção trata da aproximação do direito brasileiro em relação aos padrões protetivos do direito internacional aplicável aos estrangeiros. Ela começa com o novo perfil da Constituição Federal de 1988, alinhado aos padrões do Estado Democrático de Direito ao final de décadas de regime ditatorial (§1) e segue pelo processo de produção legislativa na seara federal (§ 2).

§ 1. O tratamento do estrangeiro na Constituição Federal de 1988

Na seção anterior, a concretização dos direitos dos migrantes foi abordada segundo a perspectiva das competências federativas, isto é, a partir do apontamento dos entes responsáveis pela normatização e gestão de matérias associadas a esse grupo. Nesse momento, a ênfase será nos direitos materializados pela Constituição Federal e na sua titularidade ou não pelos estrangeiros.

A partir dessa separação entre direitos decorrentes da condição de estrangeiro e direitos e garantias fundamentais, examinar-se-á quais as competências atribuídas a cada ente federativo na tutela dos direitos dos migrantes segundo a Constituição Federal de 1988. O intuito não é realizar um estudo individualizado e pormenorizado de cada direito fundamental, mas, antes, apresentar um quadro geral dos principais direitos associados aos serviços públicos e à atividade legislativa estadual e local.

Em um primeiro momento, cuidar-se-á daqueles direitos constitucionais dos migrantes previstos com exclusividade e, no segundo ponto, dos direitos garantidos a esse grupo como parte da sociedade brasileira, bem como das áreas da

vida social das quais estão excluídos, sempre segundo a ótica das obrigações do Estado.

A. Direitos decorrentes da condição de migrante

Dentre os limites específicos impostos pela Constituição ao tratamento dos estrangeiros estão a figura do asilo (art. 4º, X) e da extradição (art. 5º, LII). Em ambos os institutos, o princípio da concessão de asilo político e a vedação à extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião, o intuito do texto constitucional é o de proteger o estrangeiro vítima de perseguição no país de origem.

Na ordem constitucional brasileira, a concessão de asilo político faz parte do rol de princípios por meio dos quais o Brasil rege suas relações internacionais, hoje regulamentada nos artigos 27 a 29 da Lei de Migração. O artigo 27 aduz: “o asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa”. Como se trata de questão afeta à entrada e permanência em território nacional, o asilo integra o rol das competências da União, exercida diretamente pelo Poder Executivo.

A constitucionalização do asilo político também robustece a figura do refúgio, sua modalidade mais moderna. Dessa forma, ao integrar o conjunto dos princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais, a concessão do asilo ganha lugar privilegiado na ordem constitucional e indica a aproximação dos ideais humanitários não só para além das fronteiras, mas no tratamento dado aos asilados sob a proteção do Estado brasileiro.

O asilo político, que pode ser diplomático ou territorial, e o refúgio, são institutos de direito internacional humanitário que visam proteger deslocados forçados vítimas de perseguição em seu país de origem, de modo que possuem a mesma disposição finalística (RAMOS, 2011, p. 16). Porém, o asilo está sujeito à discricionariedade estatal, sua concessão é fruto de uma manifestação de soberania, diferente do que ocorre com o refúgio, que é uma condição jurídica com parâmetros fixados pelo direito internacional e o condão de gerar direitos subjetivos oponíveis aos Estados.³¹

31 No mesmo sentido: “Em se tratando do refúgio, tem-se um instituto do Direito Internacional muito mais recente e, atualmente, com abrangência maior e tipificada: isso significa que não se trata de um ato discricionário do Estado concessor, pois o reconhecimento do *status* de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos” (JUBILUT, 2007, p. 42).

O segundo limite constitucional consiste na vedação à extradição de estrangeiros por crime político ou de opinião.³² Nesse caso, o inciso LII do artigo 5º da Constituição Federal prevê um direito fundamental de titularidade exclusiva dos estrangeiros, haja vista que a extradição de brasileiros segue um regramento distinto, sendo vedada em caso de brasileiros natos e limitada para os naturalizados (SARLET, 2012, p. 191). No Brasil, a extradição deve ser antecedida por processo judicial de competência do STF.³³

Tendo em vista a multiplicidade de direitos de titularidade dos estrangeiros em território brasileiro pertencentes ao âmbito das competências comuns, convém observar a titularidade desses indivíduos no tocante aos demais direitos e garantias fundamentais encartados na Constituição Federal.

B. Direitos e garantias fundamentais dos migrantes em território brasileiro

O fundamento da igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros, tradicional nas constituições brasileiras, está presente, na Constituição Federal de 1988, no caput do artigo 5º, que outorga aos brasileiros e estrangeiros residentes no país uma série de direitos e garantias fundamentais, dentre elas a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade. Contudo, a definição da titularidade levanta divergências doutrinárias quanto à interpretação do alcance da expressão “estrangeiros residentes no país”, constante desde a Constituição republicana de 1891 (SOARES, 2004, p. 429-430).

Sem tecer comentários sobre a situação jurídica dos demais estrangeiros, José Afonso da Silva considera que estão abarcados pelo caput do artigo 5º apenas “aqueles integram a população brasileira e convivem com os nacionais sob o domínio da ordenação jurídico-política pátria” (SILVA, 2014, p. 339). Nessa perspectiva, estariam excluídos os turistas, visitantes e mesmo profissionais que estivessem no Brasil temporariamente, sem ânimo de fixar residência.

No mesmo sentido, Leonardo Martins e Dimitri Dimoulis também consideram impossível ignorar a escolha do constituinte, malgrado os incômodos que ela

32 Constituição Federal, art. 5º [...] LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

33 Constituição Federal, Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: [...] g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro.

gera. Sendo assim, os estrangeiros em território nacional sem vínculo duradouro não são titulares dos direitos e garantias fundamentais de assento constitucional, mas apenas de eventuais direitos previstos nos tratados internacionais e na legislação ordinária que, de resto, podem ser revogados a qualquer momento (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 78).

Essa tese, embora alinhada ao sentido corrente da expressão utilizada no artigo 5º, caput, causa um cenário de lesão de direitos incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e com a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II), segundo a qual o Brasil deve orientar suas relações internacionais (SARLET, 2012, p. 192). Com efeito, a negativa dos direitos fundamentais mais básicos, aqueles atrelados à dignidade humana, aos estrangeiros não só é incompatível com a realidade fática da nossa ordem jurídica, como implicaria em uma situação embaraçosa perante a sociedade internacional.³⁴

Ademais, uma restrição dessa natureza fere o princípio da igualdade, positivado logo no início do mesmo dispositivo, “todos são iguais perante a lei”, visto que a completa negação ao acesso a direitos fundamentais não pode ser comparada a ajustes de menor monta em benefício da isonomia (SARLET, 2012, p. 191-192). Como se sabe, a igualdade, e qualquer outro direito fundamental, não é uma garantia absoluta, comportando sopesamentos, como ocorre com o tratamento entre brasileiros e estrangeiros. O próprio texto constitucional prevê cargos que só podem ser ocupados por brasileiros natos, autoriza a extradição de brasileiros naturalizados ao tempo em que veda o mesmo instituto aos natos, assim como cria diferenças entre os estrangeiros, não só quanto ao critério do domicílio, mas também quanto à nacionalidade, como ocorre com os portugueses que podem, inclusive, exercer direitos políticos, algo que é negado aos demais.³⁵

De fato, se houve falta de técnica ao qualificar os “estrangeiros residentes do país”, tampouco se pode avaliar a interpretação sistemática do caput do artigo 5º como um incremento indevido na vontade do constituinte. Ademais, se interpretado o § 2º do artigo 5º como o soerguimento dos tratados internacionais sobre direitos humanos ao patamar de normas constitucionais, com mais razão se vis-

34 Sobre o anacronismo dessa diferenciação: “Se a distinção entre nacional e estrangeiro pode ter sido importante nos ordenamentos internos dos Estados, conforme já enfatizamos, por razões da política de fortalecimento do Estado autocrático, na atualidade, pela própria natureza dos Direitos Humanos, os quais passaram a ser definidos em normas internacionais, não se poderia imaginar aquela distinção, quando se encara a natureza transnacional e o escopo das normas protetoras da pessoa humana” (SOARES, 2004, p. 431).

35 O art. 5º, § 3º, dispõe sobre os cargos privativos de brasileiros natos; o art. 5º, LI, sobre a extradição de brasileiros; o art. 12, II, “a” sobre a naturalização facilitada aos nacionais de países de língua portuguesa e o art. 12, § 1º, sobre a equiparação entre brasileiros e portugueses.

lumbra a incoerência da interpretação literal e restritiva do caput.

A impossibilidade de negar aplicação do artigo 5º aos estrangeiros não residentes no país foi enfrentada pelo STF no Habeas Corpus nº 97.147/MT, que reconheceu o direito de estrangeira não residente no país e em situação irregular, com processo de expulsão em andamento, à progressão de pena. No voto-vista, o Ministro Cezar Peluso divergiu da relatora para conceder a segurança com base na universalidade dos direitos fundamentais reconhecidos pela ordem constitucional brasileira.

Em princípio, parece que tal norma excluiria de sua tutela os estrangeiros não residentes no país. Não é esta, porém, a leitura mais curial, sobretudo porque a garantia de inviolabilidade dos direitos fundamentais da pessoa humana não comporta exceção baseada em qualificação subjetiva puramente circunstancial. Tampouco se compreende que, sem razão perceptível, o Estado deixe de resguardar direitos inerentes à dignidade humana das pessoas que, suposto estrangeiras sem domicílio no país, se encontrem sob o império de sua soberania. (BRASIL, 2010)

Destaque-se, ademais, uma outra consequência da restrição da titularidade dos direitos fundamentais aos estrangeiros residentes no país, dessa vez relativa à extradição. O inciso LII do artigo 5º veda a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião, prevendo, assim, um direito fundamental voltado exclusivamente aos estrangeiros vítimas de perseguição em seus Estados de origem. No caso de uma interpretação restritiva do dispositivo, seria titular do direito de não ser extraditado apenas aquele que residisse no Brasil. Em consequência disso, uma vítima de perseguição política em território nacional a título provisório não poderia, em princípio, beneficiar-se dessa garantia, situação que constitui tratamento desigual injustificável tendente a esvaziar o conteúdo do direito previsto.

Dessa forma, considerada a universalidade dos direitos fundamentais que compõem o núcleo duro da dignidade da pessoa humana, compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o respeito aos direitos e garantias fundamentais de todos, brasileiros e estrangeiros, sem consideração acerca do

ânimo de permanência. Isto porque “zelar pela guarda da Constituição” é uma das atribuições comuns a todos os entes federativos.³⁶

A partir do mesmo fundamento, qual seja o art. 23, I, Constituição Federal, é possível atribuir a competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios para garantir os direitos sociais. A esse respeito, o artigo 6º enumera os direitos sociais, sujeitos à prestação do Estado, sem qualquer restrição à titularidade, razão pela qual é possível concluir que são direitos de “todos” ou “daqueles que deles necessitem”.

O artigo 7º tampouco impõe outras limitações ao termo “trabalhadores”. Por conseguinte, infere-se que nele também se incluem os trabalhadores migrantes. Da mesma forma, a universalidade dos serviços de saúde, educação e assistência social demanda interpretação idêntica.³⁷

Essas limitações constitucionais específicas quanto ao tratamento dos estrangeiros não são as únicas que balizam o exercício da competência da União para legislar sobre a matéria. A titularidade dos migrantes em relação aos direitos previstos na Constituição e a correspondente obrigação de sua observância pela legislação infraconstitucional será objeto do próximo ponto.

§ 2. A legislação federal em matéria migratória e sua regulamentação

Desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, a política migratória brasileira sofreu algumas mudanças no sentido de compatibilizar o tratamento dado ao estrangeiro em território nacional com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Durante décadas, as garantias da dignidade da pessoa humana, da igualdade de tratamento e da solidariedade, encartadas na Constituição, foram esvaziadas pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), elaborado durante a Ditadura Militar.

A pressão pela revogação da lei se pautava no seu perfil voltado à segurança nacional, em lugar da proteção da pessoa. Logo em seu artigo 2º, o Estatuto do Estrangeiro dispõe que “na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à

36 Constituição Federal, art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

37 A constitucionalidade da exclusão de estrangeiros residentes no país, com exceção dos portugueses, do benefício de prestação continuada pelo Decreto nº 6.214/2007, que regulamentou a Lei nº 8.742/1993 e a Lei nº 10.741/2003, está em debate no Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral. Para uma análise mais detalhada ver Ceren e Carmo (2017).

segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1981).

Enquanto esteve em vigor, o Estatuto do Estrangeiro conviveu de maneira incoerente não só com a Constituição Federal, mas também com a Lei do Refúgio (Lei nº 9.474/1997), cujo objetivo é regulamentar as garantias encartadas na Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Antes do advento da legislação, o procedimento de reconhecimento de refugiado estava disposto na Portaria Interministerial nº 394/1991, do Ministério da Justiça, e contava com amplo auxílio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no processamento e análise das solicitações.

Nesse período, atendendo ao disposto no artigo 5 do 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, foi promulgada a Lei nº 13.344/2016.³⁸ A nova lei, objetivando a prevenção e repressão do tráfico de pessoas, tem perfil humanista e visa a proteção das vítimas, sejam elas brasileiras ou estrangeiras, além de tipificar o crime de tráfico de pessoas ao acrescentar o artigo 149-A ao Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal).³⁹

Quase trinta anos após a entrada em vigor da Constituição, o Estatuto do Estrangeiro foi revogado pela Lei de Migração, de 24 de maio de 2017. Ao novo marco legal para o tratamento dos estrangeiros se seguiu a Lei nº 13.684/2018, que dispõe sobre a acolhida humanitária de migrantes em situação de vulnerabilidade.

Para entender melhor como se deu o processo de produção legislativa em matéria migratória no Brasil, em especial a partir do século XXI, é necessário um olhar mais detido sobre as principais leis que envolvem a gestão dos fluxos migratórios no país, à luz dos tratados internacionais protetivos dos direitos dos migrantes. Atentando para o objeto da investigação, empreende-se um olhar da legislação federal com ênfase na sua influência no âmbito dos estados e municípios.

38 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Artigo 5 – Criminalização. 1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que considere necessárias de forma a estabelecer como infrações penais os atos descritos no Artigo 3 do presente Protocolo, quando tenham sido praticados intencionalmente.

39 Lei nº 13.344/2016, Art. 13.

A. A regulamentação da Convenção de Genebra de 1951 pela Lei nº 9.474/1997 (Lei do Refúgio)

A forte ligação entre a Lei do Refúgio e o direito internacional é facilmente identificável já na ementa, que esclarece o objetivo de definir “mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951”. Dessa forma, o intuito da legislação é de criar um estatuto jurídico próprio dessa categoria de migrantes forçados, destinado a reafirmar os direitos já garantidos pelo regime jurídico internacional e a estabelecer processos e instrumentos aptos a viabilizar o gozo desses direitos.

Essa identificação se justifica também a partir da própria origem do texto normativo, fruto do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, circunstância que proporcionou a participação ativa do ACNUR na elaboração (JUBILUT, 2007, p. 190). Indicativo disso é a definição de refugiado adotada na lei, que ocorre em consonância com o direito internacional. Os incisos I e II do artigo 1º reproduzem os conceitos de refugiado e refugiado apátrida constantes na Convenção de Genebra, atualizados pelo Protocolo de 1967. Já o inciso III do mesmo artigo – “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” – apresenta uma inovação latino-americana, por meio da Declaração de Cartagena de 1984, que amplia o conceito de refugiado para inserir uma causa coletiva para além do critério da perseguição.⁴⁰

O acolhimento, pelo Brasil, da definição ampliada de refugiado trazida pela Declaração de Cartagena sinaliza a adequação do instituto ao tempo. Quando se observa a crise migratória enfrentada pelo país atualmente, com um fluxo intenso e constante de venezuelanos para o território nacional, é possível observar a incompletude do conceito universal de refugiado frente os novos fatores que promovem a migração forçada. Com efeito, o contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território da Venezuela foi admitido pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) em 2019, fundamentando a aprovação de

40 Lei do Refúgio, 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.

um sistema simplificado de reconhecimento da condição de refugiado para os estrangeiros provenientes daquele país (BRASIL, 2019e).

Destaque-se, ainda, a internalização do princípio non-refoulement, positivado no direito internacional pelo artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951 e no direito brasileiro pelo art. 7º, § 1º, da Lei do Refúgio, como também a garantia do devido processo legal durante a apreciação do pedido de refúgio (artigo 10 da lei nacional e artigo 32 do tratado). O non-refoulement, princípio que integra não só o ramo dos direitos dos refugiados, como também o direito humanitário, o direito internacional penal e o direito internacional dos direitos humanos, constitui uma das principais garantias dos refugiados e representa uma limitação quase absoluta da discricionariedade estatal na gestão migratória, sendo considerado, antes de tudo, um costume internacional.⁴¹

Nada obstante a vigência inegável do princípio non-refoulement na ordem jurídica brasileira, o poder público encontra dificuldade em aplicá-lo de maneira coerente nos atos executivos. Um exemplo patente da permanência de atos ilegais e incompatíveis com essa vedação do direito internacional é a Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020, do Governo Federal, atualmente em vigor, que apresenta restrições temporárias e excepcionais à entrada de estrangeiros no país por via rodoviária ou aquaviária, em virtude da emergência de saúde pública ocasionada pelo COVID-19. A medida se perpetua desde a Portaria nº 126, de 19 de março de 2020, com poucas mudanças na redação.

Na Portaria atual, chama atenção o artigo 8º, que impõe como sanção ao descumprimento do ato administrativo: “I - responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e III - inabilitação de pedido de refúgio”. Diante dos incisos II e III, fica evidente o desrespeito ao princípio non-refoulement, em primeiro lugar, pela possibilidade de repatriação ou deportação sem o necessário sopesamento ao caso dos refugiados, medida que é reforçada pelo segundo elemento, a inabilitação de pedido de refúgio.

Como o non-refoulement constitui uma garantia da do solicitante de refúgio

⁴¹ A classificação do non-refoulement como costume internacional é defendida por Vincent Chetail: “In sum, the almost universal ratification of treaties, the general practice of States (including that of non-States Parties) and the numerous manifestations of opinio juris anchor the principle of non-refoulement within general international law. As very few norms have attained such a degree of consensus, denying such evidence would amount to negating other well-established rules of customary law (including the prohibitions of the use of force and of torture).” (CHETAIL, 2014, p. 40). Em sentido diverso, Jaime Ruiz de Santiago (2018, p. 395) e Cançado Trindade (2008, p. 42) defendem a evolução do non-refoulement para norma de jus cogens.

gio, não cabe ao Estado exercer limitação à sua permanência enquanto o pedido estiver pendente. Em verdade, o respeito ao non-refoulement é uma obrigação negativa, de maneira que o Estado deve se eximir de expulsar de seu território pessoas cuja vida e integridade estejam sob ameaça em seu país de origem. Decorre dessa obrigação a impossibilidade de o próprio Estado limitar as oportunidades de solicitação de refúgio para além das hipóteses trazidas pela Convenção de Genebra de 1951 e reiteradas pela Lei do Refúgio (art. 3º), mesmo quando da entrada irregular em território nacional, como é possível discernir do art. 8º, da Lei do Refúgio.⁴²

A Portaria nº 630/2020 prevê também a possibilidade de sanções penais (art. 8º, I). No caso dos refugiados em situação irregular, a Convenção de Genebra de 1951 prevê expressamente, em seu artigo 31 (1), a impossibilidade de sanções penais, desde que se apresentem sem demora às autoridades e com razões aceitáveis. No mesmo sentido, a Lei do Refúgio determina a suspensão de qualquer procedimento criminal ou administrativo a respeito da entrada irregular (art. 10). A vigência prolongada de um ato normativo manifestamente ilegal demonstra as dificuldades encontradas para fazer valer o direito internacional mesmo após a adaptação legislativa.

Do ponto de vista da estruturação de mecanismos administrativos para a promoção dos direitos dos refugiados em território nacional, a medida mais relevante da Lei do Refúgio foi a criação do CONARE, órgão do Ministério da Justiça responsável pela análise das solicitações de refúgio no Brasil. A partir da criação do CONARE, o Estado brasileiro superou o quadro anterior de dependência de organismos internacionais como o ACNUR, estabelecendo maior controle institucional do Executivo Federal. Atualmente, as solicitações de refúgio feitas perante a Polícia Federal têm seu processamento inteiramente digital por meio de sistema próprio, o Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados (SISCONARE), onde os agentes públicos e os refugiados podem instruir e acompanhar o pedido (BRASIL, 2019a).

Apesar dos inegáveis avanços, a Lei do Refúgio e, sobretudo, o CONARE, nasceram com uma omissão grave, perpetuada pela Lei de Migração anos mais tarde. No campo das atribuições do comitê, deixou-se de fazer menção ao reconhecimento da condição de apátrida, aquele indivíduo não considerado nacional

42 Lei do Refúgio, Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

de nenhum país. Assim, malgrado a ratificação pelo Brasil da Convenção de Nova York sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 em 13 de novembro de 1996 e sua internalização ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 4.246/2002, o apátrida que não comprovasse a condição de refugiado permanecia em uma espécie de limbo jurídico perante o Estado (BICHARA, 2017, p. 247).

A inexistência de processo administrativo e de um regime jurídico claro prejudicou, inclusive, a correta aplicação dos direitos dos apátridas pelo Judiciário, única via para o reconhecimento da apatridia. A apatridia, assim como o refúgio, é um status jurídico que resulta na titularidade de direitos provenientes de um regime jurídico internacional específico, exigindo, portanto, tratamento técnico.

Com efeito, das decisões judiciais que outorgaram a condição de apátrida, merece menção, pela correção técnica, o caso de Andrimana Habizimana Buyoya. Naquele momento, ainda na vigência do Estatuto do Estrangeiro, o desembargador relator agiu corretamente ao aplicar a Convenção de Nova York de 1954 não só como parâmetro jurídico para o conceito de apatridia, mas para precisar as garantias autorizadas a partir desse reconhecimento, notadamente no que se refere à documentação e à autorização para exercer atividade laboral (BRASIL, 2011b).

A lacuna só foi solucionada pela Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018, do então Ministério da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública, após a entrada em vigor da Lei de Migração. Nos moldes do ato normativo, o procedimento de reconhecimento da apatridia deve ser iniciado em qualquer unidade da Polícia Federal, endereçado ao Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e, ao final, a decisão conferindo ou não o status de apátrida deve ser publicada por meio de Portaria no Diário Oficial da União. Na hipótese de possível decisão denegatória, o CONARE deve ser comunicado para manifestação consultiva (art. 11), ampliação de competências que demonstra o perfil do comitê para atuar na proteção dos direitos humanos associada à questão migratória, por força do mandamento do art. 48, Lei nº 9.474/97.⁴³

Como questão evidente de interesse nacional, profundamente associada à gestão migratória, de fronteiras, ao direito penal e mesmo à aquisição de nacionalidade brasileira, a normatização da condição jurídica dos refugiados e apátridas, e as consequentes medidas administrativas, ocorrem no âmbito federal, bem

43 Portaria Interministerial nº 5/2018 – MJSP, Art. 3º O requerimento de reconhecimento da condição de apatridia, previsto no Anexo I, será endereçado ao Ministério da Justiça, devendo ser apresentado em uma das unidades da Polícia Federal.

como o controle da aplicação dessas normas, afetas à competência da Justiça Federal. Logo, incumbe aos demais entes federados a ação coordenada para efetivar direitos básicos de cunho social, inserção no mercado de trabalho e na sociedade, como também o auxílio pontual dessa população vulnerável no acompanhamento do processo de refúgio e de apatridia, da solicitação ao reconhecimento.

No tocante ao catálogo de direitos básicos aos quais os refugiados fazem jus desde o momento do pedido de asilo, independentemente de sua condição de entrada no território nacional, o art. 5º, Lei do Refúgio, aduz aos direitos e deveres encartados na legislação nacional, bem como na Convenção de Genebra de 1951 e em seu Protocolo de 1967. A menção nominal aos tratados internacionais vem reforçar, no âmbito doméstico, a obrigação já decorrente da ratificação desses instrumentos e da sua integração à ordem jurídica interna, sendo particularmente importante no que toca aos capítulos III e IV da Convenção, atinentes ao trabalho e ao “bem-estar”, onde se incluem o acesso à saúde, educação, moradia, entre outros.⁴⁴

Em termos de políticas públicas, o Título VII da Lei do Refúgio trata das soluções duráveis (repatriação, integração local e reassentamento) de forma idêntica ao sistema internacional (Título VII) (JUBILUT, 2007, p. 194). Dentre elas, a integração local demanda maior participação dos estados e municípios, pois a efetiva participação dos refugiados na sociedade brasileira vai além de sua regularização, passando pela garantia de condições mínimas de vida, como trabalho e moradia, e também de políticas específicas como o ensino da língua portuguesa e campanhas de combate à xenofobia, por exemplo.

B. O alinhamento do Brasil ao combate ao tráfico internacional de pessoas pela Lei nº 13.344/2016

Ainda no contexto das migrações forçadas, o tráfico internacional de pessoas é a prática desenvolvida por organizações criminosas internacionais voltadas à exploração de seres humanos, especialmente por meio da prostituição forçada e do trabalho em condições análogas à escravidão. Segundo relatório de 2018 do

⁴⁴ Lei do Refúgio, Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), naquele ano, 50% (cinquenta por cento) das vítimas detectadas foram destinadas à exploração sexual e 38% (trinta e oito por cento) aos trabalhos forçados (UNODC, 2021, p. 33).

O crescimento constante dos números de vítimas, a gravidade do cenário e o alcance geográfico dessa prática levaram a sociedade internacional a endereçar o tema, a fim de definir o fenômeno, bem como encontrar formas de prevenir, reprimir e sancionar a prática. Desses esforços nasceram os dois Protocolos Adicionais à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças e o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (SANTIAGO, 2018, p. 451-452).

Conforme assinalado anteriormente, a Lei nº 13.344/2016 responde ao primeiro Protocolo Adicional, aquele atinente ao tráfico de pessoas propriamente dito. O tráfico de migrantes, por sua vez, refere-se a uma outra modalidade de atividade criminosa cuja tipificação ocorreu com a Lei de Migração. Diferentemente do tráfico de pessoas, que predispõe o uso da força para promover o deslocamento das vítimas para fins de exploração, o tráfico de migrantes é caracterizado pela promoção da entrada ilegal de pessoas no território de um Estado estrangeiro, com o objetivo de obter benefícios financeiros ou materiais (BRASIL, 2004b).

O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, além de delegar aos Estados a obrigação de tipificar o crime de tráfico de pessoas (artigo 5), disposição atendida pelo Brasil por meio do art. 149-A, Código Penal, elenca várias medidas de assistência às vítimas e de regularização de sua situação migratória. Nesse ponto, a Lei nº 13.344/2016 foi além da exigência do direito internacional ao alterar o Estatuto do Estrangeiro para garantir residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas (art. 7º, Lei nº 13.344/2016), medida mantida pela Lei de Migração (art. 30, II, “g”).

Relativamente à repressão ao tráfico, a competência da União se materializa na atuação da polícia federal enquanto polícia de fronteira e em casos internacionais e interestaduais, bem como no Judiciário federal, no processo e julgamento do crime previsto no art. 149-A, Código Penal, sempre que houver indício de tráfico internacional de pessoas (art. 149-A, IV) ou envolver a prática da atividade criminosa em dois ou mais estados da federação. Dessa forma, em caso de tráfico interno de pessoas, quando restrito a um só estado da federação, configura-se a competência da polícia civil estadual e da Justiça estadual.

No campo da prevenção, a Lei nº 13.344/2016 apresenta diretrizes para a gestão cooperada do enfrentamento desse crime em território nacional, com o “fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada das esferas de governo no âmbito das respectivas competências”, além da participação de organizações governamentais e não-governamentais, assim como da sociedade civil. De igual maneira, a assistência às vítimas também integra o campo das competências comuns dos entes da federação (art. 6º).⁴⁵

Nessa perspectiva, em atendimento à meta do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) e por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o Governo Federal criou, em parceria com os governos estaduais, núcleos especializados para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, cuja função é de executar as ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/2006) (BRASIL, s.d.).

Em síntese, os Núcleos de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), presentes em 16 (dezesseis) estados, tem a finalidade de planejamento e operacionalização de ações e fomento da participação integrada de órgãos públicos e da sociedade civil.⁴⁶ Também integram a estrutura administrativa os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), cujo objetivo é “prestar serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada” (BRASIL, 2020d).

Destaque-se, ademais, que em se tratando de conduta criminosa, passível de cominação de pena de prisão, todas as instâncias federativas brasileiras estão obrigadas pelo artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 a promover a pronta notificação da repartição consular do Estado de nacionalidade do investigado ou réu estrangeiro que esteja em estabelecimento prisional brasileiro.⁴⁷

45 Lei nº 13.344/2016, Art. 3º O enfrentamento ao tráfico de pessoas atenderá às seguintes diretrizes: I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada das esferas de governo no âmbito das respectivas competências; II - articulação com organizações governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras; III - incentivo à participação da sociedade em instâncias de controle social e das entidades de classe ou profissionais na discussão das políticas sobre tráfico de pessoas; IV - estruturação da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil; etc.

46 Locais onde há NEPTS's: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e no município de Ipojuca/PE (BRASIL, s.d.).

47 Decreto nº 61.078/67, Artigo 36º - Comunicação com os nacionais do Estado que envia. 1. A fim de facilitar o exercício das funções consulares relativas aos nacionais do Estado que envia: [...] b) se o interessado lhes solicitar, as autoridades competentes do Estado receptor deverão, sem tardar,

Datada de outubro de 2016, a legislação sobre prevenção ao tráfico de pessoas antecedeu em menos de um ano a Lei de Migração, novo marco regulatório geral para a gestão migratória no Brasil e, portanto, evidencia o aumento do interesse na matéria durante o período.

C. A inauguração do marco legal de proteção aos direitos dos migrantes: Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)

Pela cronologia da legislação migratória brasileira, fica evidente que a inadequação do regime do Estatuto do Estrangeiro com a Constituição Federal e os tratados internacionais em vigor na ordem jurídica interna promoveu o tratamento descentralizado do estrangeiro a partir da criação de regimes jurídicos próprios a algumas categorias. Por essa razão, a impossibilidade de conciliar princípios decorrentes da retórica da segurança nacional e da proteção do mercado de trabalho com a perspectiva humanista da proteção dos estrangeiros alvo de proteção internacional, como refugiados e vítimas de tráfico, resultou em um corpo de normas incoerente.

O anacronismo do Estatuto do Estrangeiro, somado à transformação da realidade migratória brasileira, motivou o reconhecimento da necessidade de um novo marco legal pelo Poder Público. Por meio da Portaria nº 2.162/2013 do Ministério da Justiça, foi instituída a Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.

No período de 25 de julho de 2013 a 30 de maio de 2014, a Comissão realizou reuniões com a participação de representantes governamentais, organismos internacionais e especialistas na temática, além de duas audiências públicas, oportunizando a participação da sociedade civil. Ao final, o Relatório Final do Anteprojeto de Lei contava com cinco eixos principais: (i) revogação do Estatuto do Estrangeiro, a fim de converter a abordagem das migrações internacionais para a perspectiva dos direitos humanos; (ii) mudança da terminologia legal de “estrangeiro” para “migrante”, que compreende tanto imigrantes quanto brasileiros emigrantes; (iii) construção de um regime legal coerente, em atenção ao princípio da igualdade de tratamento; (iv) ampla participação da sociedade civil na elaboração do projeto e atendimento à reivindicação de um órgão especializado de atenção informar à repartição consular competente quando, em sua jurisdição, um nacional do Estado que envia for preso, encarcerado, posto em prisão preventiva ou detido de qualquer outra maneira.

aos migrantes; e (v) adaptação da legislação à realidade dos fluxos migratórios do mundo globalizado.

Apesar da relevância dos debates suscitados pela Comissão de Especialistas, o projeto de lei levado a votação no Congresso Nacional foi o 288/2013, de autoria Senador Aloysio Nunes (PSDB), cujo texto buscou a unificação das propostas apresentadas (OLIVEIRA, 2017, p. 173). A nova Lei de Migração entrou em vigor em 21 de novembro de 2017, representando a superação do marco normativo anterior e a inauguração de um novo paradigma de tratamento dos fluxos migratórios.

Amplamente considerada, a Lei de Migração tem nítido viés de direitos humanos da pessoa migrante, tanto em razão do seu texto como ao se analisar sua hierarquia jurídica, subordinada à CF/1988, e também dos tratados internacionais de direitos humanos – a maioria desses tratados está internalizada no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico que a nova lei. O Estatuto do Estrangeiro, por seu turno, não considerava os direitos humanos um tema central, embora igualmente fosse subordinado à CF/1988 e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. (CLARO, 2020, p. 46)

De maneira geral, a Lei de Migração cumpre com o que se propõe ao conceber os migrantes como sujeitos de direito, titulares do amplo rol de direitos fundamentais a eles outorgado pela Constituição. O artigo 4º ratifica suas liberdades individuais e direitos civis, sociais, culturais e econômicos, dentre eles a liberdade de circulação no território nacional, de reunião e de associação, o acesso aos serviços públicos em condição de igualdade com os brasileiros e o acesso à justiça.⁴⁸

Outro avanço interessante se refere à positivação do princípio da não criminalização da migração (art. 3º, III), que garante ao migrante o direito de permanecer legalmente no território nacional mesmo na pendência de processo de expulsão, independentemente da condição de entrada. Por conseguinte, o combate

48 Sobre a necessidade de repetição dos direitos e garantias já assegurados constitucionalmente, defende-se o ponto de vista expressado por Baggio e Sartoretto (2019, p. 47): “Ainda que possa parecer redundante o texto da nova Lei de Migração incluir direitos já constantes na CF/88, mostrou-se de suma importância que, em um cenário histórica e culturalmente marcado pela criminalização e perseguição de imigrantes, o texto legal específico sobre o tema contemplasse – ainda que de forma repetitiva – o conjunto de direitos constitucionais a que gozam todas as pessoas em situação de migração”.

à migração irregular ocorre pela tipificação do crime de promoção da migração ilegal (o artigo 115 acrescenta o artigo 232-A ao Código Penal), consistente na conduta típica de facilitar a entrada irregular de estrangeiro no território brasileiro ou de brasileiro em território de Estado estrangeiro com a finalidade de obter vantagem financeira, e não pela via da perseguição e do encarceramento do estrangeiro em situação irregular.⁴⁹

A tipificação do crime de promoção da migração ilegal decorre da obrigação internacional assumida pelo Brasil com a ratificação do 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 (BRASIL, 2004b). De forma semelhante ao que ocorreu com a Lei nº 13.344/2016, que criou um tipo penal em atenção ao Protocolo Adicional relativo ao tráfico de pessoas, o artigo 232-A do Código Penal atende ao artigo 6 do Protocolo sobre o tráfico de migrantes.

Dessa forma, o atributo soberano do Estado de determinar as formas de ingresso em suas fronteiras é assegurado na ordem interna e na ordem internacional pela repressão à atuação dos “coiotes” e não pela perseguição daquele que migra. Ao resguardar a integridade do território brasileiro sem estigmatizar como crime o ato de ingresso irregular, a Lei de Migração permanece coerente, salvaguardando o princípio da não criminalização da migração ao tempo em que se alinha aos padrões internacionais (SANTOS; BRASIL, 2020, p. 342).

Além da garantia de direitos e da harmonização com o direito internacional, a Lei de Migração tem o propósito de criar um regime jurídico específico e designar os órgãos administrativos competentes para fazer valer os direitos e obrigações encartados nela. Quanto ao primeiro ponto, a legislação instituiu novas modalidades de vistos e designou as categorias jurídicas de migrantes de residente fronteiriço, apátrida e asilado político (aquele favorecido pelo asilo diplomático ou territorial), além das modalidades de autorização de residência, inclusive por

49 Art. 115. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 232-A: “Promoção de migração ilegal 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”.

reunião familiar.

A nova legislação previu também o princípio da acolhida humanitária (art. 3º, VI), implementada por meio do visto temporário e da autorização de residência para esse fim. Antes do advento da nova lei, os mecanismos de entrada eram concedidos pelo Executivo Federal por meio de Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), como ocorreu nos casos dos haitianos e dos sírios. Agora, os arts. 14, § 3º, e 30, I, “c”, Lei de Migração garantem segurança jurídica a esses beneficiários, que gozam de uma garantia legal, em lugar de atos administrativos sujeitos à conveniência do Poder Executivo (BAGGIO; SARTORETTO, 2019, p. 47-48).

Dessa forma, a Lei de Migração proporciona um regime jurídico abrangente para os estrangeiros em território nacional, definindo categorias de migrantes com relação a suas particularidades e descrevendo seus direitos e obrigações, cujo atendimento é também responsabilidade dos demais entes da federação. Com base nas diretrizes elencadas na lei federal e na futura Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios podem orientar sua atuação regional e local com foco nessa população. Na ausência de uma política nacional, como é o caso, os estados e o Distrito Federal estão autorizados a exercer sua competência suplementar sobre a matéria na medida em que seja necessário para o seu planejamento e execução de políticas públicas, sempre em alinhamento com a normativa geral federal.

A partir desse quadro, observa-se que o texto final da Lei de Migração atendeu, em boa medida, às expectativas de modernizar a legislação migratória brasileira, além de alinhá-la aos ditames constitucionais. Nada obstante, daqueles eixos levados em consideração pela Comissão de Especialistas por ocasião do Relatório Final do Pré-Projeto da Lei de Migrações de iniciativa do Ministério da Justiça, houve uma omissão importante quanto à criação de um órgão civil especializado na atenção aos migrantes, reivindicação central da sociedade civil.⁵⁰

De fato, a Lei de Migração não criou outro órgão capaz de exercer as atribuições de registro e controle migratório, ficando a competência a cargo da Polícia Federal, como transparece o Decreto nº 9.199/2017, regulamentador da nova legislação. Mesmo a questão do reconhecimento da condição de apátrida, que po-

50 O não atendimento à reivindicação se deu por razões formais, uma vez que o projeto de lei nº 288/2013 foi de iniciativa do Senado Federal, não podendo, portanto, contemplar a criação de órgão da Administração federal, competência privativa da Presidência da República, conforme o art. 81, V, Constituição Federal (BAGGIO; SARTORETTO, 2019, p. 49).

deria ter sido atribuída ao CONARE, em virtude de sua intimidade com o refúgio em termos de vulnerabilidade e estatuto jurídico, tem seu processamento junto à Polícia Federal, nos moldes da Portaria Interministerial nº 5/2018 do Ministério da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública.

Apesar do novo marco legal adotado em 2017, a adaptação e o estrito cumprimento da lei se revelam um desafio, desde a omissão da Administração Federal em elaborar uma política nacional até a falta de estrutura e capacitação de servidores necessárias para a efetivação dos direitos decorrentes do regime jurídico dos migrantes em todos os níveis da federação. A dificuldade de concretização é revelada nas medidas adotadas pelo Executivo Federal no afã de conter os efeitos da atual emergência internacional da saúde pública na sociedade brasileira, como ocorre com a atual Portaria nº 630/2020, já mencionada em outra oportunidade.

Além de ir de encontro à Lei do Refúgio, há trechos do ato normativo que descumprem o princípio da igualdade de tratamento (art. 3º, XIX, Lei de Migração). Apesar da linguagem aberta da ementa – “dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa” –, as restrições se referem somente à entrada terrestre e aquaviária e a expressão “qualquer nacionalidade” não reflete tratamento isonômico com relação aos nacionais venezuelanos.

Em síntese, dispõe o artigo 3º da Portaria nº 630/2020 sobre os indivíduos aos quais não se aplicam as restrições de entrada. Além dos brasileiros e profissionais estrangeiros de organismos internacionais ou acreditados pelo governo brasileiro, têm livre trânsito o estrangeiro “cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro”, aquele cujo ingresso foi autorizado pelo governo brasileiro em razão de interesse público ou em caráter humanitário e o portador de Registro Nacional Migratório (RNM). Porém, no caso dos estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela fica vedada a entrada mesmo aos que possuem família no Brasil e aos portadores de RNM, em clara afronta não só ao princípio da igualdade de tratamento, como também ao direito de reunião familiar, um dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, segundo o art. 3º, VIII, Lei de Migração.

De outro lado, as exceções à vedação de entrada elencadas no artigo 4º se referem às ações humanitárias (inciso I), aos “residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de

outro documento comprobatório” (inciso II) e ao transporte rodoviário de cargas (inciso III). Contudo, pelo parágrafo único do dispositivo, o inciso II não se aplica aos residentes fronteiriços em território venezuelano. Ficam, nesse caso, negadas as garantias dos residentes fronteiriços decorrentes do art. 24, § 1º, Lei de Migração.⁵¹

É evidente como esse tratamento põe em xeque o princípio da não-discriminação e está intimamente relacionado ao intenso fluxo migratório decorrente da grave crise humanitária ocorrida no país vizinho. A não-discriminação é uma das pedras de toque da proteção dos direitos humanos dos migrantes, positivada na Convenção de Genebra de 1951 (artigo 3º) e, regionalmente, na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 24), sendo, inclusive, reconhecida como norma de *jus cogens* regional, consoante a Opinião Consultiva nº 18 da Corte IDH, que será comentada em momento subsequente.⁵²

Como visto, o descumprimento de normas e princípios de direitos dos migrantes pelas autoridades públicas não se resume ao regime geral dos migrantes, abarcando outras normativas disciplinadoras da matéria. Notadamente, o quadro se agrava quando se trata de indivíduos em situação de vulnerabilidade, cuja entrada e permanência em território nacional implica maior pressão sobre os serviços públicos, motivação evidente das lesões de direitos estatuídas pela Portaria nº 630/2020, em desacordo com a Lei de Migração e a Lei do Refúgio. A mesma tendência se verifica na concretização da Lei nº 13.684/2018, voltada exclusivamente aos estrangeiros em situação de vulnerabilidade admitidos no país por razões humanitárias, como se verá adiante.

D. A regulamentação da acolhida humanitária no direito brasileiro: Lei nº 13.684/2018

O colapso do Estado venezuelano é traçado a partir de 2015, com a derro-

51 Lei de Migração, Art. 24. A autorização referida no caput do art. 23 indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos por esta Lei. § 1º O residente fronteiriço detentor da autorização gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei, conforme especificado em regulamento.

52 Conforme a definição da Convenção de Viena de 1969, *jus cogens* é uma norma imperativa de direito internacional geral “aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza” (BRASIL, 2009b).

ta do presidente Nicolás Maduro nas eleições parlamentares, a que se seguiu a deterioração das instituições nacionais e, com isso, das condições de vida da população. O quadro de escassez de alimentos e serviços públicos básicos de saúde colocou a Venezuela no mapa das migrações, provocando um êxodo de mais de 5 (cinco) milhões de pessoas para além das fronteiras de seu país, com destino, na maior parte das vezes, a outros países da América Latina.⁵³ Esse fenômeno também gerou um desequilíbrio dos fluxos migratórios no Brasil, haja vista o acréscimo relevante da entrada de venezuelanos na fronteira norte a partir de 2015, tendência que segue atual.⁵⁴

Segundo cálculos oficiais, o número de nacionais da República Bolivariana da Venezuela em território brasileiro hoje soma 261.441 (duzentos e sessenta e um mil quatrocentos e quarenta e um), entre refugiados, migrantes em geral e beneficiários de acolhida humanitária (PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA, s.d.). Diante dos efeitos da crise migratória no Brasil, já sob a égide da nova Lei de Migração, foi editada pela Presidência da República a Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, convertida na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que “dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências”.

A atualidade dessa iniciativa legislativa fica evidente, pois ainda em fevereiro foi publicado o Decreto nº 9.285/2018, do Governo Federal, reconhecendo a crise humanitária no país vizinho, nos moldes do parágrafo único do artigo 2º da então Medida Provisória. Por meio do mencionado ato normativo, o Presidente da República reconhece a situação de crise humanitária na Venezuela e, com isso, a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório vindo daquele país.

Nesse sentido, a nova legislação tem o condão de nortear as ações governamentais para viabilizar o acesso dessa categoria de migrantes, perfil de boa par-

53 Segundo os cálculos da Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), plataforma regional criada pelo ACNUR e pela OIM com o intuito de elaborar um plano de resposta aos migrantes venezuelanos, monitorar e auxiliar os governos envolvidos (PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA, s.d.).

54 As quedas que podem ser sentidas em termos de ingresso de venezuelanos a partir de março de 2020 se dá em virtude do fechamento da fronteira com a Venezuela por força da Portaria 630/2020 e das portarias que a antecederam. Trata-se, portanto, de redução artificial. Para mais informações sobre os efeitos da pandemia da COVID-19 para os fluxos migratórios no Brasil ver Cavalcanti e Oliveira (2020).

te daqueles que cruzam a fronteira da Venezuela com o Estado de Roraima, aos serviços públicos essenciais. Dessa forma, a Lei nº 13.684/2018 manifesta uma tendência do federalismo cooperativo ao criar mecanismos de solução integrada da crise migratória.⁵⁵

Na esfera federal, a lei delega à Comissão Intergestores Tripartite (Lei nº 8.080/1990) e à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (criada pela Lei nº 11.494/2007 e mantida pela atual Lei nº 14.113/2020) a obrigação de avaliar a ampliação das políticas de saúde e educação, respectivamente, com os consequentes desdobramentos em termos de transferência orçamentária (art. 5º, §§ 1º e 2º, Lei nº 13.684/2018). Ademais, a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, órgão de gestão a quem cabe celebrar instrumentos de cooperação, estabelece um formato típico das competências comuns, com a União determinando as diretrizes de atuação conjunta, ao mesmo tempo em que oportuniza a criação de instrumentos de cooperação com os demais entes federativos, inclusive com transferência de recursos (art. 6º, Lei nº 13.684/2018).

Dessa forma, as políticas públicas de assistência emergencial a migrantes vulneráveis, nos moldes do modelo de federalismo cooperativo, garantem que as emergências e novas pressões sobre os serviços públicos nas localidades afetadas pelos fluxos migratórios não recaiam exclusivamente sobre os orçamentos dos estados, ou de alguns de seus municípios, ao redimensionar os repasses de recursos públicos.

As migrações envolvem a transferência de indivíduos entre Estados-nações, mas os impactos são sentidos nos Municípios, já que são neles que os migrantes se alojam. Assim, deve haver uma atuação conjunta das três esferas da Federação, demandando também, uma reavaliação da atividade municipal, pois o rol das competências comuns (artigo 23 da Constituição Federal) envolve assuntos que adquirem relevância no contexto local, como por exemplo, políticas públicas na área da saúde,

⁵⁵ Lei nº 13.684/2018, Art. 4º As medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária têm o objetivo de articular ações integradas a serem desempenhadas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de adesão a instrumento de cooperação federativa, no qual serão estabelecidas as responsabilidades dos entes federativos envolvidos.

em que se destaca a necessidade de uma gestão descentralizada e que atenda de forma efetiva os anseios mais concretos da sociedade. (ODORISSI; HERMANY, 2018, p. 259)

Quando se fala em situações emergenciais, contudo, a tempestividade é um elemento essencial. Assim, não basta a previsão das ferramentas administrativas para uma gestão pública efetivamente cooperativa. A título de exemplo, no município fronteiriço de Pacaraima, em Roraima, a população totalizava 10.433 (dez mil quatrocentos e trinta e três) habitantes no último censo do IBGE, em 2010, enquanto o número total de venezuelanos registrados como residentes na localidade entre 2013 e 2019 atinge 8.762 (oito mil setecentas e sessenta e duas) pessoas.⁵⁶ Esses dados indicam a intensidade da pressão demográfica sentida no município em virtude da crise migratória, atingindo cerca de 80% (oitenta por cento) da população original apenas no que toca aos migrantes residentes na localidade.

Contemporânea ao agravamento da crise migratória em Roraima e à Lei nº 13.684/2018 (Medida Provisória nº 820/2018), a Ação Cível Originária nº 3.121/RR, ajuizada pelo Governo do Estado de Roraima em desfavor da União em 13 de abril de 2018, teve como foco o conflito federativo entre os dois entes em virtude de alegações de omissão da União quanto à gestão migratória, em violação ao pacto federativo. Em síntese, o Estado de Roraima pediu, liminarmente, o fechamento da fronteira com a Venezuela ou a limitação da entrada de venezuelanos no território nacional e, ao final, a atuação efetiva na União por meio do controle policial da faixa de fronteira, da assistência sanitária e de saúde, além do incremento nas transferências de recursos públicos com vistas a desonerar o estado quanto às despesas adicionais, especialmente em saúde e educação.

Em 6 de agosto de 2018, a ministra relatora Rosa Weber indeferiu o pedido de tutela antecipada para o fechamento de fronteiras. Em nova decisão monocrática de 8 de agosto de 2018, suspendeu os efeitos do Decreto Estadual nº 25.681/2018, que limitava o acesso dos venezuelanos sem passaporte a serviços públicos de educação, saúde, trabalho e assistência social. Em ambas as ocasiões, a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, IX, Constituição Federal) e o princípio da acolhida humanitária (art. 3º, VI, Lei de Migração) tem papel central na fundamentação, assim como os instrumentos internacionais de direitos humanos e

⁵⁶ Os dados acerca da população venezuelana em Pacaraima são provenientes do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), divulgados pela Fundação Getúlio Vargas.

o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela (BRASIL, 2020h).

Relativamente ao pedido de incremento da presença da União na faixa de fronteira e à assistência sanitária e de saúde aos migrantes recém-chegados, as partes firmaram acordo onde foi pactuado o prosseguimento da redistribuição dos migrantes para outros estados da federação (ponto 2); a continuidade da Operação Acolhida e da atuação do setor de triagem da Polícia Federal, em especial como barreira sanitária preventiva e controle epidemiológico (ponto 4); o oferecimento, pela União, a título de cooperação técnica, de treinamento e capacitação para a elaboração e execução de projetos nas áreas de assistência social, saúde e segurança (ponto 5); e a manutenção das parcerias entre a União e organizações da sociedade civil que trabalham como voluntárias nos abrigos de Pacaraima e Boa Vista (ponto 6) (BRASIL, 2020h).

Em 13 de outubro de 2020, o Pleno do STF julgou o pedido parcialmente procedente para reconhecer a obrigação da União de arcar com a metade dos custos suportados pelo Estado de Roraima na prestação de serviços públicos aos migrantes vindos da Venezuela. A decisão é fundamentada, sobretudo, na noção de federalismo cooperativo e nos princípios da solidariedade, razoabilidade e proporcionalidade, ao levar em consideração que a situação emergencial vivida em Roraima se dá em virtude da observância dos tratados internacionais e constitui, portanto, responsabilidade partilhada entre os entes federativos.⁵⁷

Esse caso ilustra bem a importância de um regime jurídico claro acerca dos direitos dos migrantes e das obrigações estatais a que eles remetem. A partir dele, observa-se como a Lei de Migração oportunizou o tratamento sistemático da questão migratória no Brasil, algo observável ante a normatização da assistência emergencial aos migrantes em virtude de crise humanitária, por meio da Lei nº 13.684/2018. As duas legislações se complementam ao garantir um tratamento adequado aos migrantes em situação vulnerável, em harmonia também com o regime doméstico do refúgio, que vai além daquele estatuído nos tratados internacionais universais, ao proteger esses mesmos indivíduos objeto da Lei nº 13.684/2018.

57 O seguinte trecho da decisão é ilustrativo: “A solução, considerando tratar-se de litígio em que se conclui necessário um aumento do grau de participação contributiva por parte da ré, à luz inclusive do exemplo internacional e também da interpretação razoável e proporcional da cláusula da cooperação, é a divisão destes custos adicionais em metade para cada parte” (BRASIL, 2020h).

Soma-se a isso a densidade normativa adquirida pelo princípio do acolhimento humanitário, positivado na Lei de Migração, com a definição legal de crise humanitária do art. 3º, III, Lei nº 13.684/2018.⁵⁸ Os dois marcos legais, assim, ajudam a encerrar uma lacuna existente no ordenamento jurídico sobre a condição dos migrantes venezuelanos não solicitantes de refúgio em território brasileiro, garantindo-lhes assistência emergencial nesse momento de fuga do país de origem, onde existe um quadro geral de violação de direitos humanos (BICHARA, 2019, p. 103).

É possível falar, inclusive, no alinhamento do Brasil a uma tendência de complementar o quadro da proteção às migrações forçadas com o acolhimento humanitário, princípio geral do direito internacional em vias de reconhecimento, consistente na compreensão dos Estados de um dever de recepção, mesmo temporária e a título emergencial, de pessoas oriundas de Estados violadores contumazes de direitos humanos. Esse comportamento reiterado dos países em diversos continentes fortalece a asserção de que se trata de uma obrigação perante o direito internacional contemporâneo, reforçada pela atuação das organizações internacionais e a pressão da sociedade civil (BICHARA, 2020, p. 168).

Como se pode perceber, a legislação mais sistemática cumpre com o papel de mostrar caminhos mais claros para sua concretização, seja por meio da regulamentação pelo Executivo Federal, seja pela maior clareza em termos de repartição de competências. Como afirmado na Seção I deste Capítulo, parte significativa dos direitos dos migrantes repousa sobre as competências comuns dos entes federativos e, por isso, demanda respostas de mais de um ente público, em regime de cooperação e de responsabilidade recíproca, como demonstra o posicionamento do STF na Ação Cível Originária nº 3.121/RR.

Enquanto a legislação federal cria regimes jurídicos para diversas categorias de migrantes em consonância com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, ela não precisa esgotar a temática, que pode ser complementada pelos estados por meio das competências suplementar e residual, cujo emprego, até o momento, permanece tímido.

Uma vez estabelecido esse pano de fundo normativo para a atuação do Estado na concretização dos direitos dos migrantes, cumpre apresentar o cenário

58 Art. 3º, III – situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.

potiguar por meio do recente CERAM/RN, criado em virtude da conjuntura de crise migratória apresentada em linhas anteriores. Nessa perspectiva, observar-se-á a atuação do Estado do Rio Grande do Norte no exercício de suas competências constitucionais, atentando para os contornos dessa responsabilidade e a compatibilidade das medidas empreendidas com o regime jurídico apresentado neste Capítulo.

CAPÍTULO II.

A estratégia estadual para a concretização dos direitos dos migrantes

A mudança no quadro de densidade normativa em matéria migratória na ordem jurídica brasileira, além de acompanhar as tendências do direito e da política internacionais, mostrou-se tempestiva para responder às demandas da imigração. Segundo dados do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (DESA),⁵⁹ o Brasil, classificado como país de emigração, assistiu 1,9 milhões de brasileiros se transferirem para outros Estados, ao tempo em que recebeu 1,1 (um vírgula um) milhão estrangeiros, dos quais 59,1 (cinquenta e nove vírgula um) mil são considerados refugiados (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2021).

A demanda por direitos e serviços por um número crescente de estrangeiros põe à prova a estrutura de atenção aos imigrantes no Brasil, criando um laboratório para a implementação de novas políticas, preferencialmente segundo o modelo cooperativo. Nesta senda, o planejamento e execução multinível de políticas públicas é medida típica do Estado federal e reflete o modelo de repartição de competências, embora possa ser aplicado para qualquer Estado. A tendência de descentralização é uma realidade que se sobrepõe ao tipo de organização política, caracterizada pela busca da eficiência, adequação às particularidades locais e fortalecimento da participação social (HORBACH, 2013, p. 3).

No âmbito das políticas migratórias não é diferente, como demonstra o incentivo à descentralização manifestado pelo *whole government approach*, um dos princípios do já mencionado Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. A inclusão dos entes subnacionais, notadamente as cidades, no instrumento internacional de *soft law* reforça a necessidade de um comprometimento generalizado do Poder Público com relação às políticas migratórias, onde se inclui o papel dos estados e municípios na assistência e inserção dos estrangeiros na sociedade.⁶⁰

59 Sigla do inglês para *Department of Economic and Social Affairs*.

60 Nesse sentido: “While national governments have sovereignty and exclusive faculties to manage migration, all government tiers are simultaneously obligated to protect human rights. This relationship is decentralized because while national governments are in charge of border controls and

A diversificação dos atores envolvidos nos debates em torno da política migratória, além de favorecida pelo Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e pelo Pacto Global sobre Refugiados, pode ser demonstrada a partir da paradiplomacia desenvolvida pelos entes subnacionais. No 5º Fórum de Prefeitos sobre Mobilidade Humana, Migração e Desenvolvimento, realizado em 8 de dezembro de 2018, representantes das cidades adotaram a Declaração de Prefeitos de Marraquexe, com o objetivo de sinalizar o comprometimento das autoridades locais com os pactos globais. Posteriormente, a Declaração foi apresentada na Conferência Intergovernamental que adotou o Pacto Global para migração e na Assembleia Geral das Nações Unidas que adotou o Pacto global sobre Refugiados (THE 5TH MAYORAL FORUM ON MOBILITY, MIGRATION AND DEVELOPMENT, s.d.).

Nesse ponto, a produção do soft law supera o modelo internacional clássico, que apenas reconhece o Estado nacional como pessoa de direito internacional e só a ele dá voz, para integrar outros níveis do Poder Público ao diálogo. Se, por um lado, não se trata de instrumento constringente, apto de ensejar consequências mais rígidas aos Estados infratores, iniciativas como a do Pacto Global para migrações permitem o envolvimento dos entes subnacionais na governança global das migrações (GOMES, 2019). No caso brasileiro, enquanto o Estado-nação deixou o Pacto Global, a presença do Município de São Paulo no Fórum de Prefeitos sinaliza o ânimo de aplicar voluntariamente seus princípios na política migratória local, sem intervenção do Executivo Federal (SÃO PAULO, s.d.).

Internamente, a governança em matéria migratória no Brasil também segue a lógica descentralizada entre os entes federados. No âmbito da União, o Poder Executivo exerce suas competências, sobretudo, por meio dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e Segurança Pública e da Cidadania. Em síntese, o Ministério das Relações Exteriores atua com ênfase na assistência consular aos emigrantes brasileiros e aos estrangeiros no exterior, bem como na área da cooperação jurídica internacional; o Ministério da Justiça e Segurança Pública tem função cartorial, voltada à regularização migratória por meio do CONARE, CNIg (imigração laboral) e Polícia Federal; ao passo que o Ministério da Cidadania tem a função de coordenar as políticas sociais, inclusive em articulação com os demais membros da federação.

main migratory policies, local governments are in charge of local solutions to migrants in their cities as first responders. This tension also underlines the importance of the GCM's whole-of-government approach and the inclusion of cities as important actors of migration governance at the national and international levels" (RAMÍREZ; GARCÍA, 2020, p. 146).

Apesar da omissão ao não elaborar a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a União vem atuando na gestão da crise migratória na região Norte por meio do Comitê Federal de Assistência Emergencial, coordenado pela Casa Civil, e responsável pela Operação Acolhida, força tarefa humanitária do Governo Federal, e pela promoção, em regime de cooperação, da assistência emergencial e interiorização dos migrantes vindos da Venezuela (BRASIL, s.d.).

Já para os estados e municípios, tanto a produção legislativa quanto a gestão dos órgãos executivos ficam sujeitos à demanda local. Municípios tradicionalmente receptores de migrantes, por exemplo, têm órgãos específicos para a atenção a essa população, como ocorre em São Paulo e no Rio de Janeiro, ambos em formato de coordenadoria. No Ceará, a estrutura é a nível de estado, por meio do Programa Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto Estadual nº 32.915/2018), que instituiu o Comitê Estadual Interinstitucional de Atenção ao Migrante, Refugiado e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, somando à rede da qual já fazem parte o NETP e o PAAHM (CEARÁ, 2018).

Em 2019, o Estado do Rio Grande do Norte dá o primeiro passo para a institucionalização da governança migratória ao criar o CERAM/RN, comitê inter-setorial voltado exclusivamente a essa população. O presente capítulo é fruto da experiência potiguar, a partir do acompanhamento da atuação do CERAM/RN, buscando sumarizar as medidas adotadas pelo órgão do Executivo estadual e seu papel na articulação de políticas voltadas aos estrangeiros residentes no estado.

Seção I. O PAPEL DO CERAM/RN NA TUTELA DOS DIREITOS DOS MIGRANTES

Sem fronteiras terrestres com outros países ou expressividade econômica no contexto brasileiro, o Rio Grande do Norte não possui uma população migrante significativa, quando comparado com os principais estados receptores da federação. Ao todo, segundo dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) e do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMI-GR), há 13.664 (treze mil seiscentos e sessenta e quatro) migrantes registrados no estado, dentre os 1.504.736 (um milhão quinhentos e quatro mil setecentos e

trinta e seis) estrangeiros documentados no Brasil.⁶¹

Parcela importante deles consiste em trabalhadores e empresários oriundos, principalmente, da Itália, Portugal, Espanha e Argentina. A esse perfil, condizente com a economia turística das principais cidades de destino, Natal e Tibau do Sul, crescem-se estudantes, aposentados e pensionistas. Desde 2018, contudo, observa-se a prevalência de registros de nacionais latino-americanos, notadamente de argentinos, colombianos e venezuelanos (UNICAMP; NEPO; OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, s.d.).

A iniciativa para a criação de um órgão estadual para o tratamento da população migrante, por seu turno, é contemporânea aos efeitos da crise migratória venezuelana, diante do fluxo intenso de migrantes, muitos em situação de vulnerabilidade social. A partir de 2011, os registros concedidos a venezuelanos em território potiguar aumentaram, formando um contingente que totalizava, até março de 2020, 285 (duzentos e oitenta e cinco) pessoas, das quais 235 são residentes em caráter temporário, por força da Portaria Interministerial nº 9/2018 do Ministério da Justiça e Segurança Pública ou da Resolução Normativa nº 126/2017 do CNIG, que regulamentam a autorização de residência ao nacional de país fronteiro que não integre o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados (UNICAMP; NEPO; OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, s.d.).

No que se refere ao panorama institucional, destaque-se a ausência de NETP e de PAAHM no Rio Grande do Norte, ambos equipamentos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/2006).

Nessa perspectiva, até 2019, a gestão migratória no estado dependia, em grande medida, da atuação de entidades privadas e da iniciativa dos organismos internacionais. Entre 2005 e 2010, o ACNUR e o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP) firmaram um convênio para a execução do Programa de Reassentamento Solidário no Rio Grande do Norte. Ao final, 62 (sessenta e dois) refugiados, em sua maioria colombianos, foram reassentados no estado, constituindo 21 (vinte e um) núcleos familiares distribuídos nos municípios de Lages, Natal, Parnamirim, Poço Branco e Tibau do Sul (GALVÃO, 2010). O Programa de Reassentamento Solidário é uma iniciativa do ACNUR, fruto do Acordo Macro para Reassentamento de Refugiados celebrado entre a organização e o Brasil.

61 Esses dados se referem à emissão dos registros de identidade dos estrangeiros, o que não significa que a totalidade dessas pessoas permaneçam no Brasil ou no Rio Grande do Norte (UNICAMP; NEPO; OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, s.d.).

Na esteira da crise de refugiados da Colômbia, o governo brasileiro adotou um entendimento baseado no princípio da solidariedade, alinhado com a Convenção de Cartagena de 1984, para conceber o reassentamento como uma solução durável para refugiados (JUBILUT; CARNEIRO, 2011, p. 71-72).

Assim, apesar dessa experiência envolvendo a gestão de fluxos migratórios com a recepção controlada de refugiados, o envolvimento do Poder Público estadual só pode ser traçado a partir da iniciativa que culminou na instituição do CERAM/RN pelo Governo do Estado. Para compreender o papel exercido pelo comitê é necessário analisar seu ato de criação, o Decreto Estadual nº 29.418/2019, procurando traçar as principais medidas adotadas ao longo de seu primeiro ano de funcionamento.

§ 1. Criação e composição do CERAM/RN pelo Decreto Estadual nº 29.418, de 27 de dezembro de 2019

A implantação de um órgão especializado na gestão migratória no final de 2019, como já assinalado, foi motivada pela chegada de migrantes venezuelanos, deslocando-se por via terrestre a partir de do Estado do Pará (ACNUR, 2021, p. 26). Os movimentos contínuos de interiorização desses grupos, seja por força da Operação Acolhida, seja de forma autônoma, reflete o cenário geral de crise enfrentado pelos estados da fronteira Norte, levando os estrangeiros já em território brasileiro a seguir seu deslocamento em busca de melhores oportunidades.

Esse quadro é especialmente acurado para descrever os deslocamentos internos dos venezuelanos indígenas, com ênfase nos de etnia Warao, que chegam à Região Nordeste (ACNUR, 2021, p. 26). Após a chegada dos primeiros grupos no Rio Grande do Norte, a assistência inicial foi prestada pelas organizações da sociedade civil já em atividade no estado. Por iniciativa da Cáritas Arquidiocesana de Natal, organização da Igreja Católica, foi reunido um grupo composto por representações de entidades públicas e outras organizações já atuantes na área (ARQUIDIOCESE DE NATAL, 2019).⁶²

⁶² Segundo relatado por servidores envolvidos no processo de formação do CERAM/RN, esse primeiro grupo era formado por membros do Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU), Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEM-JIDH), Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social da Prefeitura do Natal (SEMTAS), Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), escritório

Tendo em vista a nova demanda, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte publicou, em 27 de dezembro de 2019, o Decreto Estadual nº 29.418/2019, criando o Comitê Estadual Intersectorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. À semelhança da estrutura organizacional do comitê do Estado do Ceará, o CERAM/RN é um “órgão colegiado de natureza consultiva, com objetivo de apoiar e monitorar as políticas públicas destinadas aos refugiados, apátridas e migrantes no Estado do Rio Grande do Norte”.

Formalmente, trata-se de um ente desprovido de personalidade jurídica própria, que tem por característica ser mera partição da Administração com a finalidade de compartimentalizar objetivos. É colegiado porque sua tomada de decisão depende do posicionamento de vários agentes e consultivo em virtude da função de aconselhamento em relação aos órgãos ativos, isto é, aqueles que terão meios para fomentar suas tomadas de decisão porventura assessoradas pelo comitê consultivo.

Sem orçamento próprio, o comitê recebe suporte das Secretarias de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJI-DH) e do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS). Integra, portanto, a Administração Estadual na qualidade de órgão público subalterno, fruto do processo de desconcentração administrativa, daí sua criação por meio de decreto, nos moldes do permissivo do art. 11, da Lei Complementar Estadual nº 163/1999 (FRANÇA, 2008, p. 25; RIO GRANDE DO NORTE, 1999).

Nesta medida, o papel do CERAM/RN é de atuar como auxiliar, notadamente do Poder Executivo, no exercício da competência residual do estado federado para complementar o ordenamento jurídico naquilo em que ele permanece omissos em matéria de direitos dos migrantes. Em outras palavras, a criação de um órgão consultivo especializado auxilia a gestão pública e a produção normativa, fortalecendo a atenção dos migrantes na circunscrição do território potiguar.

Em termos de composição, conta com 10 (dez) representantes do Poder Público Estadual, entre Secretarias de Estado das áreas associadas aos direitos dos migrantes, a fundação pública estadual de apoio à pesquisa, a Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) e a Procuradoria-Geral do Estado e Defensoria Pública do Estado; 4 (quatro) representantes de organizações da sociedade civil; e 1 (um) representante da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

local da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Associação de Solidariedade aos Imigrantes do Rio Grande do Norte (ASIRN).

(UFRN), na condição de instituição de ensino superior com atuação na área de direitos humanos dos migrantes.

Além disso, são convidados permanentes, sem direito a voto, representantes do Ministério Público, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa do Estado, Polícia Federal, ACNUR e membros dos Conselhos Estaduais (art. 4º, § 4º, Decreto Estadual nº 29.418/2019).

A composição do colegiado indica o papel de relevância das organizações da sociedade civil na atenção aos migrantes, assim como a continuidade da aproximação com o ACNUR, herança do Programa de Reassentamento Solidário na primeira década dos anos 2000. Já a presença de instituições de ensino superior e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) demonstram o papel de suporte técnico que o CERAM/RN deve desempenhar junto às demais esferas do Poder Público e o interesse na produção de conhecimento na área.

Essa iniciativa de fomento do diálogo interinstitucional também é verificável nas competências enumeradas no Decreto de fundação, que incluem a orientação dos agentes públicos quanto ao tratamento dos refugiados e a promoção de políticas públicas voltadas à integração dos migrantes, bem como do seu acesso àquelas já existentes. Na seara regulamentar, propõe a elaboração de um Plano Estadual de Políticas para Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte.

Em linhas gerais, as competências enumeradas para o CERAM/RN, associadas às diretrizes de atuação dispostas no artigo 2º do Decreto Estadual, reafirmam o caráter humanista do Comitê, em consonância com a nova faceta da legislação migratória brasileira. A correspondência dos princípios e diretrizes com aqueles elencados na Lei de Migração, assim como as competências mais amplas para a defesa dos direitos humanos, inclusive do direito à nacionalidade, devem ser interpretados na medida das competências constitucionais dos estados, centradas no tratamento não discriminatório dos estrangeiros.

§ 2. Planejamento e estruturação interna do CERAM/RN

Sob viés da construção de políticas públicas para migrantes com enfoque na garantia dos direitos humanos, o CERAM/RN aprovou seu Regimento Inter-

no (Resolução nº 7/2020 – CERAM), precisando como objetivos implementar do Pacto Global para Refugiados da ONU, articular parcerias com outros entes governamentais e organizações da sociedade civil e proporcionar assistência técnica e monitoramento para a implementação de políticas públicas, gerenciamento de recursos, capacitação de agentes públicos e promoção de pesquisa na área (RIO GRANDE DO NORTE, 2020).

O marco legal orientador dessas ações consiste na legislação federal disciplinadora do tema e nos tratados internacionais incorporados à ordem jurídica brasileira. O Relatório Anual de 2020 faz menção expressa somente à Lei de Migração e seu Decreto regulamentador (Decreto nº 9.199/2017), à Lei do Refúgio e à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 (Decreto nº 4.246/2002) (RIO GRANDE DO NORTE, 2020p). Nada obstante, os atos administrativos expedidos pelo comitê até o momento fazem transparecer a influência de um número maior de tratados e outros instrumentos internacionais que compõem o regime jurídico dos migrantes no Brasil, devendo, portanto, nortear sua atuação.

Tendo em vista o contingente e o perfil dos migrantes venezuelanos em território potiguar, o Comitê instituiu, em março de 2020, a Comissão Especial de Monitoramento e Atenção ao Povo Indígena Warao, no intuito de orientar a atuação imediata do Poder Público quanto aos 160 (cento e sessenta) indígenas residentes no estado. Ainda no processo de institucionalização, o CERAM/RN criou, por meio da Resolução nº 10/2020, em julho de 2020, cinco Comissões Temáticas Permanentes: Atos Normativos; Atendimento e Proteção Social; Projetos e Políticas Públicas; Comunicação Social; e Pesquisa, Diagnóstico e Inovação.

A etapa de estruturação interna do CERAM/RN, haja vista sua recente criação, integrou um dos eixos de seu Planejamento Estratégico 2020-2022. O Eixo 1 é centrado na publicização de informações, capacitação dos membros do Comitê e elaboração e padronização de documentos internos e termos de cooperação. Os outros dois eixos, Relações Institucionais e Seguridade Social e Institucional, estão associados à expressão externa do órgão, notadamente na articulação com outros órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e organizações internacionais, dotados de recursos financeiros e humanos para capitanear ações de assistência e inserção dos migrantes na sociedade potiguar (RIO GRANDE DO NORTE, 2020h).

Outro elemento que se mantém constante ao longo de 2020 no quesito institucionalização é a frequência da capacitação interna. Parcela das reuniões ordi-

nárias do Comitê receberam cursos relativos aos temas Direito à Cidade, Refúgio e Migração; Funcionamento e utilização do SISCONARE e do SISMIGRA; Tráfico de Pessoas e Migrantes; além de capacitações oferecidas pelo Projeto de Promoção dos Direitos dos Migrantes (ProMigra) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), relativas ao Projeto de Lei nº 2.699/2020, sobre medidas emergenciais e regularização migratória no período da pandemia, e à elaboração de políticas locais de assistência aos migrantes.⁶³

Em julho de 2020, a Resolução nº 9/2020 designou servidor público para o exercer a função de Analista de Políticas Públicas junto ao Comitê. É possível perceber, então, que o processo de estruturação ocorreu lado a lado com o aumento da demanda pela presença estatal na gestão dos fluxos migratórios, inicialmente segundo a perspectiva da assistência social e da emergência de saúde pública global, ocasionada pela pandemia do COVID-19. No período, o CERAM/RN conduziu um conjunto de ações governamentais, em associação com a sociedade civil organizada já envolvida com a assistência aos estrangeiros, em uma dinâmica primeiramente emergencial, mas com vistas a incrementar a governança migratória estadual e local.⁶⁴

Como medida de médio prazo, as tratativas para a criação do Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte tiveram início a partir do segundo semestre de 2020. A elaboração, implementação e monitoramento do plano consta como uma das competências do CERAM/RN, conforme o Decreto Estadual nº 29.418/2019, e se baseia nos princípios e diretrizes nele estabelecidos, assim como no Regimento Interno (Resolução nº 7/2020).⁶⁵

O Plano Estadual foi precedido pela criação da Comissão Especial para Elaboração do Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes, por meio da Portaria nº 18/2020 – SEMJIDH. Em termos de composição, além dos órgãos governamentais e organizações da sociedade civil que já integram o CERAM/RN, fazem parte da Comissão a Fundação José Augusto (fundação pública

63 A expressão “local”, comumente utilizada para descrever o âmbito municipal, é plurissignificativa. Quando se fala em políticas públicas locais há, em muitos casos, a inclusão do eixo estadual, de maneira que “local”, em sentido amplo, indica políticas públicas não nacionais.

64 No período da pandemia, o CERAM/RN se associou a organizações como a Cruz Vermelha e a FUNAI para arrecadar e distribuir cestas básicas para as famílias em situação de vulnerabilidade social (ROCHA; DANTAS, 2021, p. 220).

65 A elaboração do Plano Estadual está prevista também no Eixo 3 (Seguridade Institucional e Social), Subeixo I (Acesso a Serviços Públicos), alínea “a” (Acesso à Justiça e Direitos Humanos) do Planejamento Estratégico do CERAM/RN para os anos de 2020 a 2021.

estadual para a cultura), a Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), a Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) e a liderança dos indígenas venezuelanos da etnia Warao (RIO GRANDE DO NORTE, 2020r).

Posteriormente, o projeto foi apresentado na Reunião Ordinária do CERAM/RN de 16 de novembro de 2020 e aprovado na Reunião Extraordinária de 23 de novembro de 2020, com parecer favorável da SETHAS, do ACNUR e do ProMigra (FDUSP), os dois últimos na condição de convidados.

Em razão do período de elaboração da minuta, que transcorreu ao longo da segunda metade de 2020, ou seja, durante a emergência de saúde pública global, a participação social e o debate foram sensivelmente prejudicados, dadas as recomendações sanitárias. Dessa forma, não se realizou audiência pública ou conferências que comumente precedem a elaboração de políticas públicas. Convém destacar, ainda, a ausência de participação direta dos municípios potiguares receptores de migrantes⁶⁶.

Nada obstante, alguma participação social foi viabilizada pela presença de organizações da sociedade civil e lideranças na Comissão Especial, como também por meio da consulta pública, onde a minuta do Plano Estadual ficou disponível no sítio eletrônico da SETHAS nos idiomas português, inglês e espanhol, a partir de 18 de dezembro de 2020.

Ao final, o Plano Estadual publicado pelo Executivo por meio do Decreto Estadual nº 30.670/2021. Ao todo, foram estabelecidas 93 (noventa e três) metas, subdivididas em 9 (nove) eixos de atuação: (1) Estrutura institucional de governança, capacitação e sensibilização de servidores públicos, parcerias e estratégia local; (2) Educação, ciência, tecnologia e inovação; (3) Participação social e cultural, e proteção do direito à cidade dos refugiados, apátridas e migrantes; (4) Transparência e acesso à informação; (5) Acesso à documentação básica, à assistência social e à saúde; (6) Trabalho, emprego e renda; (7) Mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços; (8) Segurança pública, defesa social e administração penitenciária; (9) Desenvolvimento Rural, agricultura familiar e pesca.

Adicionalmente, o Plano tem como função a execução da Política Estadual

⁶⁶ A organização de conferências é uma etapa comum para subsidiar a elaboração de políticas públicas e proporcionar maior participação social, a exemplo da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes do município de São Paulo e, posteriormente, 1ª Conferência Nacional de Políticas para Migrantes, em 2014, voltada para a reforma da legislação migratória brasileira. (SAMPAIO; BARALDI, 2019, p. 52).

de mesmo nome, projeto de lei com aptidão para se tornar a primeira legislação disciplinadora da matéria no estado. Trata-se do manejo da competência residual dos estados membros da federação para instituir uma política pública voltada para a população migrante e balizada nas obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

O projeto constitui, portanto, um marco importante não só pela maior carga de legitimidade e estabilidade que empresta às políticas públicas voltadas ao migrante, mas pela instituição do CERAM/RN por via legal, revogando o Decreto Estadual nº 29.418/2019, para incluí-lo no organograma da SETHAS. A proposta de aprovar uma lei proporciona presunção de permanência do órgão consultivo para além do mandato do governo atual, em uma perspectiva de longo prazo.⁶⁷

O cenário de intensificação dos fluxos migratórios, relacionado com a progressiva participação institucional do governo estadual na atenção aos migrantes demandou a inserção dessas pautas também no planejamento governamental. O Plano Plurianual de 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Norte contemplou, inicialmente, uma meta atinente aos direitos dos migrantes, a meta 0580, associada ao programa Viver Melhor: Assistência Social e Cidadania da SETHAS.⁶⁸

Meta 0580: Elaborar manual de orientação para a rede de atenção com vistas ao respeito aos direitos dos imigrantes, refugiados e migrantes nacionais e estrangeiros independente da condição de entrada no país, e especialmente das pessoas retiradas da situação de tráfico humano, refugiados ou resgatadas do trabalho escravo.

Na revisão do Plano Plurianual (Lei Estadual nº 10.842/2021), a gestão migratória passou a integrar uma parte maior do planejamento, por meio de um número relevante de metas dos programas Igualdade pela Diversidade: Direitos

⁶⁷ O Projeto de Lei Complementar Estadual de iniciativa da Governadora foi submetido, por meio da Mensagem nº 18/2021, à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte em 15 de junho de 2021.

⁶⁸ Lei Estadual nº 10.695/2020, Art. 5º. Para efeito desta Lei, entende-se: [...] VIII - Objetivos: expressam as escolhas do Governo para a transformação de determinada realidade, orientando a sua atuação para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades ligadas aos Programas Temáticos; IX - Metas: expressam a medida de alcance dos Objetivos, podendo ser qualitativas ou quantitativas; X - Iniciativas: atributos dos Programas Temáticos que declaram os meios que viabilizam os Objetivos e suas Metas.

Humanos (3001), População LGBT (3002), Igualdade Racial e Etnia (3005) e Mulheres (3006), todos associados à SEMJIDH. Em linhas gerais, as novas metas estão relacionadas à integração da população migrante no contexto dos grupos sociais, de maneira a reconhecer suas particularidades também no que toca ao pertencimento a grupos qualificados como minorias.⁶⁹

Detentor do maior número de metas específicas, o Programa Igualdade pela Diversidade: Direitos Humanos (3001) reúne a necessidade de fortalecer o CERAM/RN institucionalmente com a elaboração de políticas voltadas aos estrangeiros. O Objetivo 0135 – “Promover os Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e da interação democrática” – orienta tanto o trabalho técnico do CERAM/RN no monitoramento, tratamento e publicização de dados sobre a população migrante do estado (metas 1535, 1536, 1538 e 1539), quanto as políticas de valorização artística e cultural e incentivo ao desenvolvimento econômico e social por meio das atividades rurais, como a agricultura e a pesca (metas 1532, 1533, 1534, 1540 e 1541).

Além das políticas próprias de integração, o perfil das metas do Plano Plurianual 2020-2023 é, também, de proporcionar aos migrantes residentes no Rio Grande do Norte os mesmos direitos garantidos a qualquer brasileiro na mesma situação, como se pode perceber pelas metas 1525 e 1527.⁷⁰ Nesse momento inicial, observa-se que o ponto focal da gestão migratória não repousa somente em políticas específicas para migrantes, mas na sua inclusão naquelas já existentes e vindouras, associado a um trabalho de sensibilização da sociedade, capacitação dos servidores e adaptação dos serviços públicos às suas particularidades.⁷¹

No entanto, o Plano Plurianual simboliza apenas o planejamento estratégi-

69 No total, estão relacionadas à política migratória local: as metas 1526; 1532; 1533; 1534; 1535; 1536; 1537; 1538; 1539; 1540; 1541 e 1542 do Programa Igualdade pela Diversidade: Direitos Humanos; a meta 1527 e a iniciativa 02214 do Programa Igualdade pela Diversidade: Mulheres; a meta 1525 do Programa Igualdade pela Diversidade: População LGBT; e a iniciativa 02234 do Programa Igualdade pela Diversidade: Igualdade Racial.

70 Meta 1525: Garantir à população refugiada, apátrida e migrante LGBT, documentada ou indocumentada, o acesso às políticas públicas para LGBTs no Rio Grande do Norte, sem distinção de qualquer natureza. Meta 1527: Desburocratizar e facilitar o acesso das refugiadas, apátridas e migrantes à rede de serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

71 Nesse ponto, merece menção a iniciativa 02223, elaborada como medida para colocar em prática a consecução das metas 0850 a 1541 do objetivo 0135, descrito anteriormente: Adequar editais, chamamentos públicos e projetos às especificidades dos refugiados, apátridas e migrantes, com a tradução desses instrumentos para diversos idiomas, e desburocratização dos procedimentos de inscrição, com a aceitação de projetos escritos em outros idiomas, a possibilidade de se apresentar uma auto declaração de residência, em não havendo comprovante de residência em seu nome.

co, um primeiro passo na planificação dos gastos públicos. É a destinação de recursos para a implementação dos programas, objetivos e metas por meio do orçamento público que materializa a decisão política, referendada pela sociedade, de onde e como fixar as despesas. Nessa medida, fala-se em soberania orçamentária, partindo da formalização, pelo Legislativo, de como se darão os gastos públicos ou, em outras palavras, como se concretizarão os direitos (SUXBERGER; LEMOS, 2020, p. 103).

Aplicando essa ideia aos planos presentemente considerados, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Estadual nº 10.856/2021) para o exercício de 2021 funciona como régua para observar a extensão com que os direitos dos migrantes serão concretizados durante o exercício. Malgrado a generalidade dos termos empregados, observou-se que, do total de R\$ 8.642.000,00 (oito milhões, seiscentos e quarenta e dois mil reais) dos créditos orçamentários autorizados na LOA para a SEMJIDH, R\$ 4.421.000,00 (quatro milhões quatrocentos e vinte e um reais) foram fixados nos programas 3001, 3002, 3005 e 3006, onde estão inclusas metas de atenção aos migrantes.

A SETHAS, cuja meta 0580 se relaciona com o objetivo 0328 – “ampliar o acesso aos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com reconhecimento das diversidades territoriais, dos indivíduos e de suas famílias” –, atribuiu à classificação Capacitações Sistêmicas e Contextualizadas para os Servidores e Beneficiários (141301), do programa Viver Melhor: Assistência Social e Cidadania, o montante de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), dentre os R\$ 41.745.305,00 (quarenta e um milhões setecentos e quarenta e cinco mil trezentos e cinco reais) em despesas autorizadas para o órgão.

Logo, há destinação orçamentária para as metas relativas aos migrantes associadas aos programas “Viver Melhor: Assistência Social e Cidadania” e “Igualdade pela Diversidade”, constituindo autorização dada pelo Legislativo para que a Administração destine recursos para políticas públicas relacionadas à garantia dos direitos humanos e de serviços socioassistenciais nas quais os migrantes estão inclusos. A análise da realização desses gastos nas metas mencionadas e sua efetividade para a garantia dos direitos encartados na ordem jurídica excede o período dessa investigação, contudo, será possível observar em que medida o CERAM/RN contribuiu para a gestão migratória durante o exercício de 2020 e sua compatibilidade ou não com os padrões internacionais.

Importante notar, nesse sentido, a consonância das medidas com o princípio

da não-discriminação, um dos norteadores da Lei de Migração (art. 3º, IV). Reservas acerca da não distinção da situação migratória do estrangeiro, inclusive os irregulares, estão presentes nas metas 0580 e 1525. Desse modo, ao atentar para o tratamento igualitário com relação aos estrangeiros, a lei orçamentária coloca o Poder Público estadual em sintonia com as melhores técnicas internacionais, que serão mais bem descritas na Parte II desse estudo.

Em síntese, o trabalho do CERAM/RN em apoiar políticas públicas estaduais demonstrou um resultado positivo do ponto de vista do planejamento governamental, como se pode perceber pelo Projeto de Lei Complementar que institui a Política Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte e pelas metas inseridas na revisão do Plano Plurianual para os exercícios de 2021-2023. Ambos os instrumentos, um já em vigor e outro submetido ao Legislativo, formam um conjunto coerente entre si e com relação às ações já realizadas pelo Comitê durante seu período de estruturação interna.

A seção seguinte trata das atividades já realizadas, todavia os instrumentos de planejamento serão trazidos à tona sempre que necessário para oferecer uma visão mais ampla da gestão migratória potiguar.

Seção II. AS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO CERAM/RN ENTRE DEZEMBRO DE 2019 E MARÇO DE 2021

Quando se fala em planejamento de políticas públicas a nível local e do favorecimento de medidas mais bem adaptadas à realidade, ofertadas pelo processo de descentralização administrativa, é relevante atentar para as exigências técnicas a que os entes públicos precisam se conformar. Além disso, sua adequação à realidade local não é pressuposta, mas depende, em grande medida, da possibilidade de conhecer o panorama geral do público-alvo.

Atualmente, o controle da população migrante do Rio Grande do Norte ainda não segue metodologia própria, tampouco é possível chegar a um número atualizado por meio das estatísticas fornecidas pela União. Em que pese seja possível monitorar o local onde foram realizadas solicitações de refúgio ou de outra modalidade de permanência no território nacional, a continuidade do solicitante na localidade ainda não é verificada. Situação ainda mais incerta ocorre perante os chamados migrantes indocumentados, ou seja, aqueles que estão em território

nacional de maneira irregular.

A título emergencial, o CERAM/RN, em contato com as secretarias municipais de assistência social, realizou um levantamento das famílias migrantes, independentemente da situação migratória, em condição de vulnerabilidade social. Ao todo, há 73 (setenta e três) famílias identificadas, das quais 39 (trinta e nove) residem na capital Natal, 10 (dez) em Parnamirim, na região metropolitana, 18 (dezoito) em Mossoró e 6 (seis) em Caicó (RIO GRANDE DO NORTE, 2020p).

Esses dados, embora inoficiais, servem para nortear parcela dos trabalhos emergenciais de assistência social. Associado a isso, a pandemia do COVID-19 intensificou a necessidade de fortalecimento da rede de apoio aos migrantes em situação de vulnerabilidade, sobretudo aqueles recém-chegados da Venezuela. Diante do número de ações necessárias para garantir acesso dos migrantes vulneráveis a direitos básicos a partir de março de 2020, o primeiro parágrafo dessa seção será dedicado inteiramente a elas.

Paralelamente, o ano de 2020 simbolizou o início da articulação do CERAM/RN em relação a medidas de médio e longo prazo em termos de políticas públicas. Assim, já esgotada a parte de Estruturação Interna na Seção I, correspondente ao Eixo 1 do Planejamento Estratégico do Comitê para o triênio de 2020 a 2022, resta apresentar as atividades alusivas aos demais, quais sejam Relações Institucionais (Eixo 2) e Seguridade Social e Institucional (Eixo 3).

§ 1. Os impactos da Pandemia do COVID-19 nos primeiros meses de atuação do CERAM/RN

Datada do final do mês de dezembro de 2019, a criação do CERAM/RN, além de contemporânea à crise migratória venezuelana, antecedeu em apenas alguns meses o início da pandemia do COVID-19 no contexto brasileiro, com as medidas de isolamento social implementadas a partir de março de 2020 (RIO GRANDE DO NORTE, 2020j). Visando os grupos vulneráveis, dentre eles os venezuelanos recém-chegados e demais estrangeiros afetados economicamente, o CERAM/RN serviu de porta-voz para a situação enfrentada por esses grupos junto a outras esferas da Administração.

A primeira Recomendação do Comitê, em 23 de março de 2020, teve enfoque na orientação do Poder Público relativamente às medidas de prevenção do

contágio e transmissão do COVID-19 entre a população migrante em situação de vulnerabilidade social (RIO GRANDE DO NORTE, 2020c). Com isso, o grupo foi incluído no Plano Emergencial para Prevenção e Enfrentamento da COVID-19 para a População em Situação de Rua, Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte da Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP), cuja elaboração contou com a participação do CERAM/RN (RIO GRANDE DO NORTE, 2020q).

O documento é dividido em quatro partes: Ações de resposta ao novo Coronavírus, coordenadas pela SESAP; Recomendações às gestões municipais de saúde; Orientações de acolhimento às pessoas em situação de rua, refugiados, apátridas e migrantes; e Orientações de prevenção, autocuidado e biossegurança. Nesse ponto, são particularmente importantes para os migrantes a articulação com a SETHAS e a SEMJIDH para realizar o diagnóstico socioassistencial, com vistas a garantir o Cadastro Único, necessário à vinculação dos indivíduos aos programas sociais; e a parceria entre a SESAP e as duas Secretarias para viabilizar o acesso às ações emergenciais de assistência e proteção social (RIO GRANDE DO NORTE, 2020q, p. 9).

Além disso, o Plano Emergencial recomenda produção de material impresso ou digital de orientação à prevenção, autocuidado e biossegurança voltados para a população em situação de rua e migrantes vulneráveis também no idioma espanhol, para facilitar o acesso dos estrangeiros a essas informações. O uso do espanhol favorece os venezuelanos, grupo gravemente afetado pela pandemia, em especial os pertencentes à etnia Warao, muitos dos quais, naquele momento, encontravam-se em situação de rua ou em habitações superlotadas (RIO GRANDE DO NORTE, 2020q, p. 14).

Ainda nas iniciativas emergenciais, o “RN Chega Junto” (Decreto Estadual nº 29.889/2020), ação complementar do Governo do Estado na área de assistência social, executada pela SETHAS, incluiu os migrantes como população socialmente vulnerável, com situação provocada ou agravada pelo contexto da pandemia (art. 1º, § 1º, VIII, Decreto Estadual nº 29.889/2020). O grupo foi contemplado especificamente em um dos eixos de ação, “serviços para população de rua, refugiados, apátridas e migrantes no Estado do Rio Grande do Norte” (art. 1º, § 2º, III, Decreto Estadual nº 29.889/2020).

A iniciativa do Executivo estadual visa minimizar os prejuízos socioeconômicos enfrentados pelos mais vulneráveis, a fim de manter de seu acesso a direitos básicos. Para o grupo migrantes e população em situação de rua, isso signi-

fica a manutenção dos serviços de acolhimento, a garantia da moradia por meio do “Aluguel Social” e a distribuição de alimentos e materiais de higiene mediante contratação de organizações da sociedade civil nos finais de semana e feriados, garantindo a segurança alimentar fora dos dias de funcionamento dos restaurantes populares⁷².

A inclusão das famílias de migrantes no “Aluguel Social” foi desenvolvida em parceria com a SETHAS e organizações da sociedade civil. No município de Caicó, por exemplo, a gestão dos recursos da ordem de R\$ 570.000,00 (quinhentos e setenta e cinco mil reais) ocorre em parceria com a Cáritas Diocesana de Caicó, responsável pela obtenção de moradias temporárias para os beneficiários, por meio do Termo de Colaboração nº 001/2020.⁷³

No que toca à gestão dos recursos provenientes da União, as ações emergenciais destinadas ao setor cultural por meio da Lei nº 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc), é administrada localmente pela Fundação José Augusto.⁷⁴ O intuito da medida é atenuar os desgastes sofridos pela indústria cultural, ao longo dos vários meses de pandemia, por meio de ações emergenciais consistentes na distribuição de uma renda emergencial mensal aos trabalhadores do setor, subsídios para manutenção dos espaços artísticos e culturais, ou na divulgação de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisições de bens e serviços, entre outras medidas destinadas ao financiamento desse segmento (BRASIL, 2020b).

Pelo próprio perfil da legislação federal, não há qualquer limitação quanto à origem do beneficiário, bastando que se encaixe na definição de trabalhador da área da cultura e detenha um determinado perfil socioeconômico, em conformidade com o disposto no art. 6º, Lei Aldir Blanc. No mesmo sentido, o Decreto Estadual nº 29.975/2020, que regulamenta a aplicação dos recursos federais no Rio Grande do Norte, não reduz o alcance das ações emergenciais.

A fim de assegurar a participação dos migrantes nas ações financiadas pela

72 Decreto nº 29.889/2020, Art. 5º Os eixos de aplicação do Programa RN Chega Junto se desenvolverão mediante: [...] III - oferta de serviços de acolhimento e de apoio nutricional para refugiados, apátridas e migrantes e população em situação de rua, por meio de aluguel social e da contratação de organizações da sociedade civil para distribuição de refeições e kits de higiene nos finais de semana e feriados.

73 Informação verificada por meio de busca ao Portal da Transparência do Rio Grande do Norte, por meio da Função Programática nº 8.422.2007.325501.3.50.43.8.

74 Decreto Estadual nº 29.975/2020, Art. 3º Compete à Fundação José Augusto (FJA) a execução, no âmbito do Poder Executivo Estadual, dos recursos de que trata a Lei Federal nº 14.017, de 2020, mediante iniciativas que contemplem todas as hipóteses enumeradas no art. 2º deste Decreto.

Lei Aldir Blanc, o CERAM/RN emitiu a Recomendação nº 3, em 27 de agosto de 2020, dirigida ao Estado do Rio Grande do Norte e aos municípios de Natal, Parnamirim, Caicó, Mossoró e Tibau do Sul. Por meio da Recomendação, o CERAM/RN orienta os entes públicos sobre a necessidade de contemplar os trabalhadores estrangeiros do setor cultural com a renda emergencial mensal, quando for o caso, bem como sua inclusão nas demais ações, inclusive com a desburocratização dos procedimentos, especialmente quanto à apresentação de documentação pessoal e à autodeclaração de residência (RIO GRANDE DO NORTE, 2020i).

Contudo, mesmo cumprindo com a Recomendação para a inclusão dos estrangeiros nas inscrições para a renda emergencial, a Fundação José Augusto deixou de atendê-la na totalidade dos editais lançados com a finalidade de incentivar a produção artística no estado. Ao todo, foram 10 (dez) editais de ações emergenciais financiados pela Lei Adir Blanc, nos quais constava como requisito de participação para pessoas físicas ser brasileiro nato ou naturalizado e para pessoas jurídicas a representação legal por brasileiro nato ou naturalizado (BRASIL, s.d.).

Seguiram o exemplo da Fundação José Augusto os municípios de Mossoró e Caicó que, malgrado não incluam limitações em seus respectivos decretos regulamentadores, limitam a participação nos editais apenas aos brasileiros. De outro giro, as fundações públicas, Fundação Cultural Capitania das Artes e Fundação Parnamirim de Cultura, e a Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer de Tibau do Sul, responsáveis pela gestão dos recursos em Natal, Parnamirim e Tibau do Sul, respectivamente, mantiveram as condições de participação amplas em seus editais, chamamentos públicos e prêmios.⁷⁵

Além dos recursos federais provenientes da Lei Aldir Blanc, Natal e Mossoró também receberam repasse emergencial por meio da Portaria nº 468/2020, do Ministério da Cidadania, dessa vez em virtude do recebimento de “migrantes e refugiados oriundos de fluxo migratório provocado por crise humanitária agravada pela situação de Emergência em Saúde Pública decorrente do novo coronavírus, COVID-19”. O intuito da medida é financiar a assistência emergencial que será oferecida aos migrantes e refugiados pelos municípios participantes do processo de interiorização, um sinal do reconhecimento dos impactos dos fluxos migratórios na oferta dos serviços públicos (BRASIL, 2020f).

O repasse dos recursos, sujeitos à apresentação de um plano de ação pelos

75 Para consultar os editais publicados pelas gestões municipais, ver MOSSORÓ (s.d.), Parnamirim (s.d.), Tibau do Sul (2020) e Natal (s.d.).

municípios, totalizou R\$ 261.600,00 (duzentos e sessenta e um mil e seiscentos reais) para Mossoró, que recebeu 109 (cento e nove) migrantes, e R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais) para Natal, pelos 80 (oitenta) estrangeiros acolhidos. No plano das ações do CERAM/RN, compete ao comitê disponibilizar apoio técnico aos municípios na implementação das políticas socioassistenciais e monitorar aplicação dos recursos.⁷⁶

Recentemente, as ações emergenciais do CERAM/RN no contexto da pandemia passam pela inclusão dos venezuelanos indígenas de etnia Warao no grupo prioritário para a vacinação contra a COVID-19 pelos Municípios onde esses indivíduos residem. A Recomendação nº 04/2021, faz uso da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 para defender o direito dos venezuelanos Warao, enquanto indígenas, receberem o mesmo tratamento de que gozam os demais indígenas em território potiguar, por estarem sujeitos à mesma condição que enseja maior vulnerabilidade para a transmissão do vírus (RIO GRANDE DO NORTE, 2021c).

Com a persistência da pandemia, o perfil da atuação emergencial do CERAM/RN tem sido de incluir o público migrante afetado em serviços que garantem o acesso a direitos básicos, especialmente saúde, habitação e segurança alimentar. Além disso, as necessidades específicas dessa população também são endereçadas por meio da preocupação com a produção de material de orientação bilíngue e da disseminação de informações sobre seus direitos aos agentes públicos.

Concomitantemente às ações emergenciais, o ano de 2020 marcou as primeiras iniciativas de médio e longo prazo do CERAM/RN em parceria com outros órgãos governamentais e organismos internacionais no sentido de fortalecer a governança migratória no Rio Grande do Norte, apresentadas a seguir.

§ 2. A articulação do CERAM/RN com outros órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e agências internacionais

Na condição de órgão consultivo do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, o CERAM/RN não atua como gestor de recursos públicos, tampouco tem competência para introduzir normativas que obriguem a população ou os de-

⁷⁶ Transferências efetuadas por meio do Programa de Trabalho 08.244.5031.21C0 conforme pesquisa realizada no Portal da Transparência do Governo Federal em 23 de março de 2021.

mais entes públicos. Sua função é política, isto é, de articulação de medidas que, uma vez encartadas pelos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, poderão alterar a realidade jurídica, ou mesmo fática (FRANÇA, 2008, p. 23).

Por essa razão, descrever a atuação externa do CERAM/RN implica em observar a colaboração do órgão consultivo com outros atores capazes de concretizar as medidas elaboradas em conjunto. Isso se dá tanto da perspectiva intergovernamental, e intragovernamental, quanto do ponto de vista da interação entre o Comitê e organismos privados.

Não por outra razão, a formalização de parcerias institucionais figura como um dos eixos do planejamento estratégico do CERAM/RN (Eixo 2). A elaboração e implementação de políticas públicas segundo o modelo de governança multinível requer ampla participação social ao mesmo tempo em que o federalismo cooperativo demanda a colaboração entre os entes públicos, notadamente no campo das políticas sociais (RIO GRANDE DO NORTE, 2020h).

Em momento anterior, falou-se em descentralização administrativa para debater a execução das competências constitucionais comuns. Nesse caso, a articulação entre os entes federativos segundo a perspectiva vertical ou territorial, onde a repartição de competências parte do ente mais abrangente para os menos abrangentes.

Há, ainda, outra categoria de descentralização administrativa, definida como a transferência da atividade para além da pessoa jurídica do ente público ou, mais especificamente, para um particular. Esse sentido do termo favorece a concepção de fomento da democracia a partir da participação e do controle social no contexto da máquina pública. Um exemplo de experiência nesse sentido é o já mencionado Termo de Colaboração nº 001/2020, firmado entre a SETHAS e a Cáritas Diocesana de Caicó, na disponibilização de recursos do “Aluguel Social” para famílias migrantes na localidade, como trazido na seção anterior (MÜLLER; FRIEDERICH, 2020, p. 57).

Os conselhos consultivos mistos, como é o CERAM/RN, demonstram bem essa tendência de incremento da participação direta da sociedade no desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas pela via da desconcentração administrativa. Em outras palavras, admitir a participação da sociedade nas instituições estatais, em igualdade de poderes, transforma os membros do grupo social em agentes participativos da tomada de decisão, aproximando represen-

tantes e representados (ARZABE, 2001, p. 33-34). As 4 (quatro) organizações da sociedade civil que integram o CERAM/RN exercem funções para além da etapa de planejamento, chegando mesmo a administrar recursos públicos quando trabalham em regime de parceria com a SETHAS.⁷⁷

Somam-se a esse conjunto formado pela composição mista do Comitê – entes públicos e sociedade civil organizada – os organismos internacionais, ACNUR e OIM, na condição de convidados, atuando no auxílio técnico e operacional do desenvolvimento da governança migratória a nível estadual.

Diante das particularidades nas duas formas de colaboração, entre o CERAM/RN e outros órgãos estatais e entre o CERAM/RN e organismos internacionais, as ações serão dispostas em dois pontos distintos. A repartição é motivada pelo teor das atividades, dado o perfil dos auxílios oferecidos pelo ACNUR e pela OIM, porém, importa esclarecer a frequência das interações entre esses atores.

As ações abarcadas neste parágrafo incluem também aquelas pertencentes ao Eixo 3 do Planejamento Estratégico do CERAM/RN, Seguridade Institucional e Social, haja vista a necessidade de envolvimento dos órgãos autônomos na alocação de recursos para a atenção socioassistencial, assim como do auxílio voluntário prestado pelas organizações da sociedade civil e organismos internacionais.

A. Colaboração intergovernamental

No campo das políticas migratórias, a efetivação de um regime de cooperação entre os entes públicos é dificultada pela ausência de participação da União no estabelecimento de diretrizes por meio de uma política nacional. Embora sua participação no financiamento possa ser verificada, por meio de medidas como a Portaria nº 468/2020, não é possível falar em gestão migratória cooperativa. Em vista disso, o estado passa a fazer as vezes de principal criador de políticas públicas, buscando estimular as gestões municipais a compartilhar seus objetivos.⁷⁸

⁷⁷ As organizações da sociedade civil que integram o CERAM/RN atualmente são: Cáritas Arquidiocesana de Natal, Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP), Associação de Solidariedade aos Imigrantes no Rio Grande do Norte (ASIRN) e Associação Beneficente Muçulmana do Rio Grande do Norte (ABMRN) (RIO GRANDE DO NORTE, 2020s).

⁷⁸ A respeito da centralização do planejamento na esfera Federal: “O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos” (ARRETCHE, 2004, p. 24).

Apesar de partir de um ponto diferente do que normalmente ocorre no campo das políticas sociais, o caminho continua similar, como se pode observar pela iniciativa de propor um Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. A implementação das políticas públicas depende, então, da atuação cooperativa dos municípios, fortalecendo o nível local, mais próximo da sociedade.⁷⁹

Nas relações intergovernamentais, portanto, pode-se classificar as articulações do CERAM/RN como horizontais, travadas com órgãos da União e dos municípios potiguares, e como intragovernamentais, no seio do Executivo estadual.

Entre o CERAM/RN e a União, é digna de nota a aproximação entre o órgão estadual e a Polícia Federal, por meio do Chefe da Delegacia de Polícia de Imigração. Após uma reunião a respeito do processamento dos pedidos de refúgio no estado, o CERAM/RN ajudou a organizar uma capacitação dos agentes sobre o funcionamento do SISCONARE e passou a fiscalizar, por meio do CDHMP e da Associação de Solidariedade aos Imigrantes do Rio Grande do Norte (ASIRN), o atendimento aos refugiados pela Polícia Federal no estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2020p).

Ademais, o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) passaram a integrar a Rede Estadual de Proteção e Atendimento dos Refugiados, Apátridas e Migrantes, da qual também fazem parte a SETHAS, a Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social de Natal (SEMTAS), Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Juventude de Mossoró (SEDS).

A participação dos órgãos federais se revela essencial na preservação do estado de direito, haja vista as funções constitucionais que desenvolvem. Nessa toada, a DPU, por exemplo, contribui no acompanhamento dos protocolos de refúgio junto à Receita Federal, com vistas a assegurar a expedição de Cadastro de Pessoa Física (CPF) para os solicitantes de refúgio, documento básico para o exercício da vida civil (RIO GRANDE DO NORTE, 2020p).

Pela composição da Rede Estadual, houve também a aproximação entre CERAM/RN e as gestões municipais, sempre segundo o viés da assistência social e do

79 Sobre a centralidade do município nas políticas públicas: “O princípio da subsidiariedade estimula o interesse público, seja por meio individual ou ‘corpos sociais intermediários’ entre o cidadão e o Estado. Percebe-se a importância desse princípio para garantir que no âmbito local, por meio das políticas públicas, possa ocorrer a concretização da cidadania e da democracia” (HERMANY; CAMARGO, 2019, p. 293).

trabalho. Até o momento, a realização de reuniões com as secretarias municipais tem oportunizado, na maior parte, parcerias informais que envolvem os municípios com o contato direto com a parcela migrante de sua população.

Como medida formal, o Acordo de Cooperação Técnica nº 221/220, firmado entre o CERAM/RN, a SETHAS e a SEMTAS, instituiu o Centro de Acolhida e Referência para Refugiados, Apátridas e Migrantes (CARE/RN), em Natal. O propósito do CARE/RN é, inicialmente, de servir como abrigo temporário para os migrantes em situação de vulnerabilidade social, mas tem perspectiva de evoluir para um centro de referência para a população migrante, ofertando assistência jurídica, orientação e agendamento para emissão de documentos, ensino da língua portuguesa, capacitação laboral, assistência em matéria de acesso a políticas públicas de assistência social, saúde e combate à violação de direitos.⁸⁰ Enquanto as secretaria estadual e a secretaria municipal são partes do acordo, o CERAM/RN figura como interveniente, funcionando, na pessoa de seu Presidente, Thales Egídio Macedo Dantas, no acompanhamento e fiscalização do centro.

Em seu papel de órgão consultivo do Executivo estadual, o CERAM/RN auxilia também a Administração estadual no exercício de suas funções, garantindo a observância dos direitos dos migrantes positivados na ordem jurídica brasileira, e, com isso, a conformação do Poder Público aos padrões de atenção a essa parcela da população potiguar. São resultados concretos da assistência prestada pelo CERAM/RN, a inclusão de dispositivos versando especificamente sobre a temática da migração em outras áreas da gestão pública.

A Política Estadual para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Decreto Estadual nº 29.988/2020) figura como um bom exemplo da presença abrangente do CERAM/RN, que integra o Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e de Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Rio Grande do Norte (COGESUB/RN). Essa iniciativa tem foco no combate ao sub-registro civil de nascimento e na garantia da documentação básica (CPF, Carteira de Identidade ou RNM e Carteira de Trabalho e Previdência Social). Aplicada aos migrantes, a Política tem o intuito de auxiliá-los na retirada do RNM e divulgar informações quanto ao registro das crianças nascidas já em território brasileiro (RIO GRANDE DO NORTE, 2020n).

No âmbito da SETHAS, o Plano Estadual de Economia Solidária do Rio Gran-

80 Informações obtidas por meio da consulta ao Acordo de Cooperação Técnica nº 221/220 (Processo nº 02010048.000715/2020-47) da SETHAS.

de do Norte (Decreto Estadual nº 29.974/2020) também inclui os migrantes como grupo prioritário, podendo ser beneficiário de ações de linhas e crédito e finanças solidárias e de educação, formação e assessoramento em economia solidária. Medidas como essa, associadas à articulação com Subsecretaria de Pesca e Aquicultura, vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), são importantes para a inclusão laboral dos migrantes em geral e dos venezuelanos Warao em particular, para quem a pesca artesanal oferece uma oportunidade de inclusão laboral ao mesmo tempo em que preserva seu modo de vida tradicional (RIO GRANDE DO NORTE, 2020l).

De maneira semelhante, a inclusão dos estrangeiros foi alvo da Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. No Objetivo 3 do documento – identificar e definir estratégias para redução da violência não letal decorrente de discriminação – os migrantes, juntamente com as pessoas em situação de rua, foram definidos como grupo vulnerável para a elaboração de políticas específicas de redução da violência (item f). Além disso, foi dada atenção às necessidades documentais do grupo por meio da meta de viabilizar o acesso gratuito à documentação básica, inclusive a segunda via (RIO GRANDE DO NORTE, 2020a).

O reconhecimento das especificidades desse grupo vem fortalecer o trabalho do CERAM/RN na divulgação dos direitos dos estrangeiros presos. Com efeito, em 21 de agosto de 2020, a SETHAS encaminhou à SESED o Ofício nº 120/2020 – CERAM/SETHAS recomendando a observância do artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares (Decreto nº 61.078/1967) e da Portaria nº 67/2017 – Ministério da Justiça e Cidadania, que a regulamenta, a respeito da notificação consular em caso de prisão de estrangeiro RIO GRANDE DO NORTE, 2020p; BRASIL, 1967, 2017b).

De maneira geral, percebe-se que o CERAM/RN tem contribuído com a concretização dos direitos dos migrantes em nível estadual e municipal por meio da divulgação de informações, formalização de parcerias e mesmo pela via da articulação informal com vários órgãos do Executivo estadual e municipal. Adicionalmente, a participação da sociedade civil, por meio das organizações que compõem o Comitê, mostra-se relevante por aproximá-las do Estado pela via institucional e, em contrapartida, envolver mais pessoas na realização das funções do órgão público, dependente de iniciativas voluntárias.⁸¹

81 Decreto Estadual nº 29.418/2019, Art. 4º O CERAM/RN é composto por membros representantes, titulares e suplentes, dos órgãos e das instituições seguintes: [...] § 2º O exercício de funções inerentes ao mandato no CERAM/RN será considerado relevante prestação de serviço público, não remunerada.

Os últimos participantes do corpo responsável pela implementação de políticas voltadas para o público migrante são as organizações internacionais especializadas, abordadas no ponto seguinte.

B. Governança global-local: a contribuição das agências internacionais

O fenômeno migratório, de escala e consequências globais, foi tradicionalmente endereçado no cenário internacional como temática de interesse do Estado por sua óbvia associação com o controle de fronteiras e o exercício da soberania. A partir de 2008, por iniciativa das principais organizações internacionais envolvidas na questão, em especial OIM e ACNUR, passou-se a levar em consideração a escala local, ante o reconhecimento dos impactos dos deslocamentos humanos sentidos nas cidades (AHOUGA, 2017, p. 2).

Diante disso, a noção dos governantes locais – em sentido amplo, incluindo também as gestões estaduais – como agentes passivos, cujo dever é de se conformar às normas definidas em escala internacional, foi substituída pela inclusão dos entes subnacionais na construção dos ditos padrões internacionais. Atualmente, os governos locais interagem com representantes dos Estados nos foros internacionais e são reconhecidos como participantes cruciais dos debates encabeçados pelo Fórum Global para Migração e Desenvolvimento, por meio do Fórum de Prefeitos (RAMÍREZ; GARCÍA, 2020, p. 146).

Portanto, para além das estratégias desenvolvidas localmente pelos governos e pela sociedade civil, as organizações internacionais têm ocupado um papel relevante na disseminação de determinados modelos de governança migratória. O padrão internacional que os organismos buscam estimular parte da premissa de que o fenômeno global das migrações precisa ser endereçado também a nível local. No caso de uma federação tripartite como o Brasil, a concepção do nível local deve incluir também os governos estaduais, como transparece a proximidade do CERAM/RN com as organizações internacionais.

Nesse contexto, a aproximação do órgão estadual com o ACNUR se deu logo na sua constituição e a organização figura como convidado permanente do Comitê (art. 4º, § 4º, Decreto Estadual nº 29.418/2019). Associado ao sistema ONU e sob a autoridade da Assembleia Geral, o ACNUR tem a função de proporcionar

a proteção internacional dos refugiados na busca de uma solução permanente, atuando em parceria com os Estados e com entidades privadas, “a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais” (ACNUR, 1950).

Nos moldes de seu estatuto, o organismo possui uma atuação fundamentalmente humanitária e social, caracterizada pela busca da concretização dos direitos dos refugiados conforme estabelecido pelos tratados internacionais. Apesar das críticas quanto ao seu envolvimento relativamente recente com a gestão migratória no papel de “porta-voz” dos refugiados, a experiência no Rio Grande do Norte tem sido positiva e restrita ao caráter humanitário da organização.

Com apoio do CERAM/RN, o ACNUR promoveu duas capacitações voltadas aos servidores estaduais e municipais: Curso de Capacitação para Atendimento de Mulheres e LGBTI+ Refugiadas, Apátridas e Migrantes em Situação de Violência, em 04 de novembro de 2020, e o Curso de Capacitação sobre o Fluxo Migratório Venezuelano Indígena, em 18 de dezembro do mesmo ano. Outra medida relevante, a médio e longo prazo, foi a articulação junto à UERN e à UFRN para adesão ao Projeto Cátedra Sérgio Vieira de Mello, capitaneado pela organização em parceria com o CONARE.

Por meio da assinatura de acordo de cooperação com as universidades, etapa que se encontra em andamento, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello objetiva difundir o direito internacional humanitário nas instituições de ensino superior. Entre as medidas almejadas estão o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão voltadas à temática, com contato direto e oferta de serviços a refugiados; sensibilização e formação do corpo docente e discente; e promoção e facilitação do acesso dos refugiados às instituições de ensino superior (ACNUR, s.d.).

Por sua natureza, a parceria do CERAM/RN com a OIM é mais associada às políticas públicas para migrantes. A organização internacional intergovernamental tem por objetivo coordenar o fluxo transfronteiriço dos migrantes de maneira regular, preservando a política migratória de cada Estado ao mesmo tempo em que busca a proteção das pessoas em movimento (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2016).

Diante do perfil conciliatório, proveniente da própria estrutura intergovernamental e dos propósitos elencados em seu tratado constitutivo, a OIM tem função operacional, atuando tanto na atenção direta aos migrantes quanto em par-

ceria com os Estados de destino ou de origem. Sem adentrar na elaboração de normas internacionais, funciona como foro para a troca de ideias e experiências em matéria de governança migratória (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 1953).

O contato entre a OIM e o CERAM/RN segue essa agenda. Em 2020, o estado passou a fazer parte do projeto “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cujo enfoque é auxiliar e monitorar a gestão pública nos estados e municípios, com base nas 10 (dez) dimensões para a governança migratória desenvolvidas pela organização.⁸²

Incluído no processo de certificação do MigraCidades, consta no Relatório de Diagnóstico do Estado do Rio Grande do Norte o resultado das etapas anteriores de formação e apresentação de propostas de certificação, com a finalidade de apresentar as principais medidas adotadas pelo governo estadual a partir das 10 (dez) dimensões de governança. O Relatório apresenta o diagnóstico consolidado das principais ações empreendidas pelo ente público, de maneira que seu resultado servirá para a etapa de monitoramento, que está em execução neste momento (MIGRACIDADES, 2020).

Dentre as medidas classificadas como “boas práticas”, a criação do CERAM/RN e da Rede Estadual de Proteção e Atendimento dos Refugiados, Apátridas e Migrantes são considerados parte importante para o processo de institucionalização da governança migratória. Nesse sentido, no Rio Grande do Norte, o nível estadual opera localmente, seja por iniciativa própria, seja auxiliando e incentivando os municípios a adotar medidas na sua área de competência (MIGRACIDADES, 2020).

Em um momento em que o debate acerca da “municipalização” das políticas migratórias se populariza, iniciativas de certa forma intermediárias, como a capitaneada pelo Executivo estadual com a criação do CERAM/RN, suprem o vazio deixado pela ausência de política nacional que oriente políticas públicas coordenadas entre os entes federados, ao tempo em que oferece aos municípios potiguares um ambiente de planejamento e auxílio técnico e operacional para que os governos locais possam exercer melhor suas atribuições na oferta de serviços para a população migrante.

82 Dez dimensões da governança migratória: Estrutura institucional de governança e estratégia local; Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes; Participação social e cultural de imigrantes; Transparência e acesso à informação para migrantes; Parcerias institucionais; Acesso à saúde; Acesso e integração à educação; Acesso à assistência social; Acesso ao mercado de trabalho; Acesso e acolhimento a vítimas de violência de gênero migrantes aos serviços de proteção (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES, s.d.).

SEGUNDA PARTE

Objetivos globais, políticas locais: a contribuição do CERAM/RN na concretização dos direitos dos migrantes

Delinear o alcance das competências dos entes subnacionais é matéria afeta ao direito interno. Quanto a isso não há dúvida. Mas o universo das obrigações atribuíveis a esses entes advém de instrumentos de origens distintas, como é o caso dos tratados internacionais. Conforme sustentado na primeira parte desta exposição, os estados-membros da federação se encontram vinculados à observância do direito internacional vigente no Brasil.

Quando se fala nos direitos dos migrantes, a implementação de políticas voltadas a essa população, preferencialmente em regime de cooperação com os demais entes federativos, deve ter enfoque no estabelecimento de diretrizes alinhadas aos padrões internacionais e à disponibilização de auxílio técnico e operacional aos órgãos da gestão estadual e aos municípios.

Uma vez observada a situação intermediária onde se encontra o estado – balizado pela competência privativa da União para legislar sobre matéria migratória, e pela competência local dos municípios para definir questões prioritárias no contato direto com a população – importa delinear os deveres impostos pelo direito internacional enquadrados nas competências dos estados-membros da federação e a conformação ou não das normativas do CERAM/RN, na sua função de consultor, para a adequação do Estado do Rio Grande do Norte a essas exigências.

Ante o perfil diverso dos organismos internacionais que funcionam de foro para a produção de direitos associados à migração, traçar as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro não é um exercício linear. No campo universal, a proteção dos migrantes forçados e dos migrantes econômicos envolve principalmente as áreas de atuação da OIT e da ONU, a partir da perspectiva dos direitos humanos, mas também engloba, em menor grau, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Regionalmente, as organizações mais relevantes são a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do SIPDH, e o MERCOSUL, pelos desdobramentos da integração regional para a facilitação dos fluxos transfronteiriços.

Nesta medida, resgatando a competência legislativa residual dos estados e ancorado nos limites das competências administrativas, o diagnóstico da adequação da gestão pública estadual com os padrões internacionais de proteção aos migrantes realizado a seguir confrontará a documentação apresentada no Capítulo II e o direito internacional positivo conforme estatuído e fiscalizado no âmbito das organizações internacionais em comento.

CAPÍTULO III.

O direito internacional universal na regência das questões migratórias

A situação jurídica dos estrangeiros é regulada de forma desigual por um amplo corpo de normas, não havendo um regime jurídico específico que abarque todas as situações de pessoas que se encontram fora do território onde nasceram. Dispersa entre vários ramos do Direito Internacional Público, a regência das questões associadas à migração encontra hoje grande respaldo no Direito Internacional dos Direitos Humanos, embora não exclusivamente, como demonstra o direito de legação, associado à situação jurídica dos representantes diplomáticos e consulares, na sua condição de representantes do Estado estrangeiro no Estado de recepção.

O perfil variado das pessoas que migram e as condições em que deixam seu território e adentram um Estado estrangeiro faz com que seu rol de direitos varie sensivelmente, migrantes em situação regular gozam de uma condição de quase igualdade em relação aos nacionais de um Estado, ao passo que os migrantes irregulares são privados do exercício da maioria dos direitos, desde o trabalho decente até a liberdade de locomoção (DAUVERGNE, 2015, p. 86). Por isso, diferentes categorias levaram a codificações específicas no âmbito internacional, como também à criação de órgãos fiscalizadores do cumprimento dessas normas, como o ACNUR para os refugiados e apátridas e a OIT para os trabalhadores migrantes.

Do ponto de vista mais amplo, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), órgão com mandato amplo de monitoramento do cumprimento das convenções de direitos humanos do sistema ONU, ocupa-se dos direitos humanos dos migrantes genericamente considerados. O controle da aplicação, por sua vez, pode ser feito pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), embora não seja uma demanda comum à jurisdição encarregada de disputas interestatais. Um exemplo é o relativamente recente caso Diallo, envolvendo a Guiné e a República Democrática do Congo, onde a Corte aplicou diretamente o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Carta Africana de Direitos Humanos para considerar ilícitas a detenção e posterior expulsão do guinéu Ahmadou Sadio Diallo do território congolês (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2010).

Logo, a multiplicidade de diplomas internacionais versando sobre os direitos humanos dos migrantes, assim como os variados organismos encarregados de seu controle, são prova da centralidade do tema, ao mesmo tempo em que geram uma cacofonia de normas de origens diversas, sujeitas a interpretações distintas. A vigência concomitante de tantas normativas em torno da temática reforça a necessidade de adaptação do direito interno dos Estados na busca da efetivação do direito internacional (SOARES, 2004, p. 183-184).

Em atenção à diversidade de tratamento dos estrangeiros a depender de seu estatuto pessoal ou das circunstâncias de seu ingresso no território nacional, serão observados os regimes internacionais universais aplicáveis aos migrantes forçados (Seção I) e aos migrantes econômicos (Seção II).

Seção I. PROTEÇÃO DOS MIGRANTES FORÇADOS

O deslocamento de pessoas entre fronteiras pode ser classificado com base na sua condição de voluntariedade. Logo, a migração forçada é a categoria onde se encaixam aqueles cujo deslocamento não pode ser atribuído a um componente volitivo, mas que se veem obrigados a deixar seu país por necessidade, ou mesmo coação física.

Em geral, os refugiados são considerados os migrantes forçados por excelência, haja vista a condição de perseguição inerente à sua definição jurídica. Todavia, os indivíduos protegidos pelo regime da Convenção de Genebra de 1951 e de seu Protocolo de 1967 não são os únicos abarcados por essa definição. São também migrantes forçados as vítimas de tráfico de pessoas, de tráfico de migrantes e uma grande variedade de grupos obrigados a deixar seu local de origem por motivos diversos, dentre os quais os deslocados por razões ambientais, como desastres naturais ou a elevação do nível dos mares. Apesar de ser um fenômeno cada vez mais comum, os deslocados ambientais ainda carecem de proteção internacional específica, razão pela qual não recebem um tópico próprio.⁸³

83 A dificuldade de encontrar uma definição jurídica para os “deslocados ambientais”, bem como dispor de um regramento jurídico específico, advém da pluralidade de circunstâncias que levam pessoas afetadas por intempéries ambientais a deixar seus Estados de origem, normalmente caracterizando um fluxo migratório misto, isto é, a questão ambiental é apenas uma das razões que motiva o deslocamento (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2014, p. 27-28).

Por sua condição excepcional de vulnerabilidade, os refugiados e migrantes vítimas de tráfico, além de protegidos pelo direito internacional, recebem tratamento diferenciado no direito interno (Lei nº 9.474/1997 e Lei nº 13.344/2016), o que reflete nas medidas adotadas para sua assistência a nível estadual, como se verá a seguir.⁸⁴

§ 1. À margem do Estado-nação: os regimes diferenciados dos refugiados e apátridas

O Direito Internacional Humanitário é o ramo do direito voltado à proteção dos indivíduos em virtude de uma determinada situação de risco em que se encontram, devido a condições de conflito armado. Dessa forma, constitui o conjunto de normas com a finalidade de limitar o exercício da autodeterminação dos Estados quanto aos meios de uso da força, a fim de proteger suas populações (SWINARSKI, 2003, p. 35).

As Convenções de Genebra de 1949 representam a parcela do Direito Internacional Humanitário voltado à proteção das vítimas dos conflitos. Nesse caso, o “Direito de Genebra” se baseia segundo a máxima do “respeito da pessoa humana em quaisquer circunstâncias e em todos os momentos” (TRINDADE, 2017, p. 184), razão pela qual seus princípios pertencem ao domínio das normas imperativas e inderrogáveis do direito internacional, dentre as quais o princípio non-refoulement, central para os refugiados (p. 183).

Além da identidade teleológica com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário guarda com ele uma relação de complementaridade, isto é, enquanto o Direito Humanitário busca proteger os indivíduos no tempo de guerra, os Direitos Humanos, mais amplos, defendem a existência digna no tempo de paz (SWINARSKI, 2003, p. 44). Diante da inegável conexão em torno da proteção do ser humano, o Direito dos Refugiados mantém relação com ambos.

Com efeito, a guerra é condição que se interpõe entre a concretização de uma gama de direitos humanos, dentre os mais básicos, o direito de locomoção e o direito de reunião. É também um dos grandes motivadores do êxodo de pessoas do território de um Estado, fazendo da condição de refugiado uma consequência

84 Por ser um instituto jurídico com mais expressividade no direito internacional da América Latina, o asilo político será abordado no Capítulo IV.

comum da ruptura da paz. Da coexistência desses regimes jurídicos na ocorrência de conflito armado provém a interrelação entre o Direito Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados, gerando princípios comuns (SANTIAGO, 2018, p. 368).

Nascido do Direito Humanitário, o refúgio proporciona a combinação de elementos pertencentes também aos direitos humanos, indo além das garantias mínimas, emergenciais, dos tempos de conflitos, para abarcar direitos que proporcionem existência digna no país de recepção. A evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos fez com que a sua relação com o sistema de proteção dos refugiados estatuído pela Convenção de Genebra de 1951 passasse da subsidiariedade para uma posição de centralidade (CHETAIL, 2014, p. 22).

Atualmente, ao se falar em regime jurídico dos refugiados é preciso levar em conta não só a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967, essenciais para a criação da categoria jurídica, como também todo o corpo de normas internacionais em matéria de direitos humanos. Essa aproximação reflete a passagem das garantias emergenciais para uma tutela mais ampla dos beneficiados pelo instituto do refúgio, com ênfase na busca de soluções permanentes.⁸⁵

Indivíduos que, vítimas de perseguição em seu Estado de origem, não se encontram sob proteção de nenhum outro, estão sob proteção internacional pela via do instituto do refúgio, que lhes outorga o direito de solicitar acolhimento em outro Estado. Há, logo, a necessidade de que os Estados atendam a essa obrigação internacional de proteger, pela aplicação direta do direito internacional, convencional ou não, e adaptação do direito interno, com a criação de meios administrativos, legislativos e judiciais aptos a ensejar o reconhecimento da condição de refugiado e, conseqüentemente, a concretização de seus direitos no plano doméstico (TRINDADE, 2017, p. 414-415).

Segundo o artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, atualizado pelo artigo 1º de seu Protocolo de 1967, é considerado refugiado no direito internacional universal aquele que se encontra fora de seu país de residência e não pode, ou não quer, a ele regressar por temer perseguição de ordem racial, religiosa, social, política ou de nacionalidade. Essa definição retira as limitações geográficas e temporais constantes na redação original do artigo, voltado, inicialmente, às pessoas

85 O objetivo da solução permanente para o problema dos refugiados figura no Estatuto do ACNUR, incluindo repatriação voluntária ao país de origem, integração na sociedade do país de recepção e o reassentamento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1950).

vitimadas pelos conflitos que sucederam a Segunda Guerra Mundial no continente europeu (BRASIL, 1961, 1972).

No Brasil, por força da Lei do Refúgio, aquele que solicita o status de refugiado pode fazer jus à proteção sem comprovar o elemento subjetivo de perseguição, exigido pela Convenção de Genebra. Isto porque o país optou pela definição mais abrangente ofertada pela Declaração de Cartagena de 1984, instrumento sem valor constringente, para considerar refugiados também aqueles oriundos de Estados em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Responde a essa atualização da definição jurídica de refugiado, atualmente vigente em vários países da América Latina, a atuação do ACNUR, cuja proteção internacional contempla o direito internacional regional.⁸⁶ Além do mandato original do ACNUR para os refugiados abarcados pela Convenção de Genebra e pelos regramentos regionais, a complexificação do quadro das migrações forçadas ao longo da segunda metade do século XX e do século XXI levou a Assembleia Geral da ONU a expandir paulatinamente as competências de sua agência humanitária para contemplar apátridas, solicitantes de asilo e refugiados em situação de retorno.⁸⁷

No que tange aos apátridas, outro grupo internacionalmente protegido associado ao fenômeno migratório, seu regime jurídico é definido pela Convenção de Nova York sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e pela Convenção de Nova York para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961. É considerada titular desses direitos a “pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação” (BRASIL, 2002).

Na definição convencional estão inclusos aqueles que tiveram o seu direito a nacionalidade negado, seja pela perda formal, seja pela impossibilidade de com-

86 Conforme as Diretrizes para a Proteção Internacional nº 11, sobre o reconhecimento *prima facie* do *status* de refugiado, do ACNUR: “Refugee status may be recognized on a *prima facie* basis pursuant to any of the applicable refugee definitions, including: Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (hereinafter “1951 Convention”); one of the definitions in the regional refugee instruments; UNHCR’s Statute and refugee mandate as further developed under the authority of the United Nations General Assembly” (UNHCR, 2015).

87 A inclusão dos apátridas no mandato do ACNUR se deu em 1974, por meio da Resolução nº 3274 (XXIX), confirmada pela Resolução A/RES/31/36, de 1976, a posição dos solicitantes de asilo como beneficiários da proteção humanitária foi esclarecida por meio do Aditivo ao Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados de 1982 (A/37/12/Add.1) e, por fim, os refugiados em situação de retorno ao seu país de origem foram reconhecidos como abarcados pela competência pessoal do ACNUR no moldes da Conclusão 40 (XXXVI) do Comitê Executivo, apresentada perante a Assembleia Geral em 1985.

provar vínculo jurídico com qualquer Estado (ACNUR, 2010). Logo, a apatridia independe das circunstâncias em que a perda se deu, ou seja, se ocorreu de acordo com a legislação do país de origem ou se emanou de alguma arbitrariedade.⁸⁸

Não se encontra abarcado o apátrida de facto, aquele indivíduo que, estando fora de seu Estado de origem, não pode se valer da proteção diplomática ou consular de seu Estado quando no exterior, ou não pode a ele retornar.⁸⁹ De maneira ampla, a apatridia de facto importa na inexistência de nacionalidade efetiva, na impossibilidade de o indivíduo se valer dos direitos decorrentes do vínculo de nacional de um determinado Estado (BATCHELOR, 1998, p. 172-173).

Essa distinção conceitual entre apátrida de jure, aquele abarcado pela Convenção de Nova York de 1954, e apátrida de facto, institui uma diferença de tratamento a nível internacional, uma vez que a primeira categoria encontra proteção no estatuto dos apátridas propriamente dito, ao passo que a segunda se beneficia do sistema protetivo dos refugiados, desde que atendam aos demais requisitos. Dessa forma, o apátrida de jure precisa fazer “prova negativa” de nacionalidade, comprovando que não possui condição de nacional em relação a nenhum país ou, ainda, comprovar sua perda, sempre segundo a lei do Estado de origem; enquanto o apátrida de facto necessita comprovar a situação de refugiado da qual decorre a inefetividade de seu vínculo como nacional (ACNUR, 2014). Ambos os regimes, contudo, visam assegurar os direitos humanos de pessoas que não gozam da proteção de Estado algum (MOLNÁR, 2014, p. 830).

Há, portanto, uma sobreposição entre a condição de apátrida e a de refugiado. O refugiado apátrida é aquele que faz jus ao regime jurídico da Convenção de Genebra de 1951, de acordo com o mesmo artigo 1º, isto é, o indivíduo vítima de perseguição que não possui nacionalidade. Refugiados, com ou sem nacionalidade, e apátridas são duas categorias jurídicas beneficiadas pela proteção internacional por motivações diversas, mas associadas à necessidade de obtenção da proteção de um outro país.

As normas de direitos humanos relativas a essas categorias focalizam na

88 Sobre a arbitrariedade do ato de perda da nacionalidade, Lambért afirma: “In order not to be arbitrary, deprivation of nationality must be in conformity with domestic law and comply with specific procedural and substantive standards of international human rights law, in particular the principle of proportionality” (LAMBÉRT, 2014, p. 9).

89 A Convenção ressalva, textualmente, em seu artigo 1 (2), i, que não se aplicará “às pessoas que recebam atualmente proteção ou assistência de um órgão ou agência das Nações Unidas diverso do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, enquanto estiverem recebendo tal proteção ou assistência” (BRASIL, 2002).

sua posição na sociedade, na condição de perseguição que impõe uma dificuldade ou impedimento de acesso a direitos básicos garantidos por uma ordem jurídica estatal (SWINARSKI, 2003, p. 35). Quando fora das fronteiras de seus Estados, ambos são considerados categorias de migrantes particularmente vulneráveis, cuja posição diferenciada no direito internacional demanda a adaptação do direito interno dos Estados para criar procedimentos voltados ao reconhecimento desses indivíduos e à sua permanência regular no território.

Por isso mesmo, os estatutos jurídicos são similares, praticamente idênticos em questão dos direitos assegurados, ao reforçarem o princípio da não discriminação dos refugiados e apátridas em relação aos nacionais. Em suma, é concedida a igualdade entre nacionais e refugiados ou apátridas quando se trata de direito à liberdade religiosa (art. 4º), à propriedade intelectual e industrial (art. 14), ao acesso aos órgãos jurisdicionais (art. 16), ao racionamento (art. 20), à educação pública (art. 22), à assistência pública (art. 23) e ao tratamento recebido pela legislação trabalhista e previdenciária (art. 24), consoante ambas as convenções.

Em outras circunstâncias, o critério utilizado atende à igualdade de tratamento entre estrangeiros, ao garantir tratamento tão favorável quanto o aplicado aos demais estrangeiros aos refugiados e apátridas no tocante à propriedade (art. 13), ao direito de associação (art. 15), à atividade profissional remunerada (arts. 17 a 19), ao alojamento (art. 21) e às reservas quanto à liberdade de movimento (art. 26).⁹⁰

Assim, consolidados como direitos humanos, a tendência mais recente é de aproximar esses estatutos protetivos ao quadro geral de gestão migratória promovido pelas instâncias internacionais. O Pacto Global para Refugiados de 2018 é a mais recente forma de ilustração desse novo papel desempenhado pelo Direito dos Refugiados, inclusive com a participação ativa de acadêmicos, organizações sem fins lucrativos e agências intergovernamentais, notadamente o ACNUR.⁹¹

A integração do debate da proteção dos direitos dos refugiados e apátridas,

90 A numeração dos artigos comentados é idêntica na Convenção de Genebra de 1951 e na Convenção de Nova York de 1954.

91 Quanto ao instrumento internacional, coloca-se que: “The objectives of the global compact as a whole are to: (i) ease pressures on host countries; (ii) enhance refugee self-reliance; (iii) expand access to third country solutions; and (iv) support conditions in countries of origin for return in safety and dignity. The global compact will seek to achieve these four interlinked and interdependent objectives through the mobilization of political will, a broadened base of support, and arrangements that facilitate more equitable, sustained and predictable contributions among States and other relevant stakeholders” (UNITED NATIONS, 2018b, p. 4).

matéria de direitos humanos, com o debate em torno da governança migratória, possui uma dupla roupagem. De fato, ela proporciona maior apoio “logístico” das organizações internacionais por meio do estabelecimento de diretrizes para nortear o processo interno de adaptação das instituições nacionais aos padrões internacionais de proteção desses grupos. Contudo, críticos a esse movimento alertam para a subversão do caráter humanitário da proteção internacional outorgada a esses indivíduos, e mesmo do trabalho do ACNUR, em torno de uma “mania de regulação”, que visa legitimar os movimentos dos Estados-nação para a proteção de suas fronteiras (SCHEEL; RATFISCH, 2014, p. 937).

Em torno do Pacto Global para Refugiados e da atuação do ACNUR, é necessário, no entanto, reconhecer a importância da produção de um instrumento internacional que se propõe a nortear os próximos passos para a concretização dos direitos desse grupo. Se, de um lado, não se trata de um documento voltado para o fortalecimento do regime de proteção dos refugiados, mas, antes, para a busca pragmática de soluções baseadas na discricionariedade; de outro, as soluções se encontram inegavelmente vinculadas aos tratados de direitos humanos e ao regime da Convenção de Genebra de 1951.⁹²

Nessa perspectiva, apesar de não fornecer uma mudança paradigmática ou avançar na solução da crise humanitária proporcionada pelos fluxos de refugiados, o Pacto Global traz à tona objetivos como a redução da pressão sobre os Estados receptores, encampando, assim, maior esforço dos agentes estatais e não-estatais em torno do princípio da solidariedade (BETTS, 2018, p. 625). Da abordagem *whole-of-society* encampada pelo Pacto Global, interessa o foco na governança, inclusive com a participação dos entes subnacionais.⁹³

A gestão migratória em nível estadual guarda o mesmo perfil misto, isto é, impõe objetivos operacionais ao tempo em que visa a garantia dos direitos dessa população a nível nacional e internacional. Nessa linha, importa destacar o tratamento igualitário destinado aos refugiados e apátridas em relação aos demais mi-

92 Segundo a visão crítica: “In the final analysis, the Refugee Compact appears to replace humanitarian objectives with those of managing refugee flows on behalf of States already empowered by their sovereignty to keep asylum seekers out” (CHIMINI, 2018, p. 631). Por outra perspectiva: “Rule of law enhances the protection and assistance owed to refugees and establishes a means by which to operationalize the principle of international co-operation on which fairer and more predictable burden and responsibility-sharing is based” (GILBERT, 2019, p. 12).

93 O reconhecimento da importância do instrumento internacional se revela na sua menção expressa no Regimento Interno do CERAM/RN, onde a execução das ações propostas no Plano Global consta nos objetivos do Comitê (RIO GRANDE DO NORTE, 2020e).

grantes no Rio Grande do Norte, como um dos princípios norteadores do CERAM/RN.⁹⁴

Isso ocorre sem descuidar dos casos excepcionais, notadamente no que tange à crise migratória venezuelana. Assim, o controle dos deslocamentos no território nacional, em especial dos indígenas de etnia Warao, bem como as medidas destinadas à redução da vulnerabilidade nesse grupo, como a garantia provisória do direito à habitação, por meio do CARE/RN (Termo de Cooperação Técnica nº 221/2020), da inclusão das famílias no Aluguel Social e da integração na sociedade potiguar, pela via do trabalho na pesca artesanal, são medidas acompanhadas pela Comissão Especial de Monitoramento e Atenção ao Povo Indígena Warao (Resolução nº 04/2020 – CERAM/RN).

Ressalta-se, ainda, a participação do CERAM/RN no acompanhamento dos processos de reconhecimento da condição de refugiado, hoje informatizado por meio do SISCONARE, e da assistência junto à Polícia Federal para a emissão de documentos pessoais. Dessa forma, o estado auxilia na efetividade dos sistemas instituídos pela União, no exercício de sua competência na gestão migratória.

Ainda na perspectiva da governança migratória norteadada pelo Pacto, muito ainda precisa ser feito para que os direitos dos refugiados e apátridas sejam atendidos a nível local. No campo da educação e da atenção às crianças e adolescentes, reputa-se importante a concretização do permissivo da Resolução nº 1/2020, do Conselho Nacional de Educação, que dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescente migrantes independentemente da regularidade da condição migratória.

Esse permissivo, para ser efetivo na rede pública de educação, precisa ser articulado junto aos municípios e secretarias de educação, bem como precedido da preparação dos profissionais e da adaptação dos currículos, notadamente para a oferta de ensino do idioma português como língua de acolhimento. Embora essas medidas constem do Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes, de junho de 2021, no período de análise da atuação do CERAM/RN, até março de 2021, nenhuma dessas medidas tinha sido tomada.

Além disso, levando em consideração a problemática das crianças e adolescentes desacompanhados em situação de refúgio, nenhuma política pública foi

⁹⁴ Decreto Estadual nº 29.418/2019, Art. 2º O CERAM/RN reger-se-á pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] III - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional.

planejada ou posta em prática a respeito das demandas de abrigo, acesso à documentação básica, acompanhamento psicossocial, entre outras medidas voltadas ao perfil dos refugiados menores de idade.⁹⁵ Nesse caso, a formulação de leis visando a proteção desse grupo em particular, como a criação de um centro de referência especializado, estaria abarcado no campo das competências residuais dos estados.

Embora não seja uma obrigação propriamente dita, incentivos e parcerias com organizações da sociedade civil para a inclusão laboral dos refugiados se revelam importantes para o rompimento do ciclo de vulnerabilidade e dependência das políticas assistenciais, além de oportunizar sua integração na sociedade. A esse respeito, convém ilustrar o trabalho realizado pela organização não-governamental Abraço Cultural, atuante em São Paulo e no Rio de Janeiro, voltado para a oferta de ensino de idiomas estrangeiros à população, onde os refugiados atuam como professores, oportunizando diálogo intercultural, emprego e renda (ABRAÇO CULTURAL, s.d.).

Por fim, em resposta às críticas já ventiladas ao perfil por vezes autoritário ou paternalista do sistema de proteção aos refugiados, a participação ativa dos interessados no CERAM/RN contribui para a inclusão dos refugiados e apátridas na solução de seus próprios desafios. Refugiados e apátridas participam do CERAM/RN com direito a voz e voto, como é o caso da liderança Warao, que integra a Comissão Especial mencionada anteriormente, e de Andrimana Habizimana Buyoya, apátrida, na condição de representante suplente da ASIRN.

§ 2. Migração pelo crime: migrantes vítimas de tráfico

As vítimas do tráfico internacional de pessoas e do tráfico de migrantes são enquadradas como migrantes forçados em função da situação de vulnerabilidade em que se encontram, compelidas a deixar o território do país de origem de forma precária, normalmente precedida por algum tipo de coação ou fraude. Com efeito, ambas as categorias jurídicas integram o sistema da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000, ou Convenção de Palermo, porque seus perpetradores são organizações criminosas atuantes em mais de um

⁹⁵ Segundo dados do ACNUR, crianças e adolescentes formam mais da metade do contingente global de refugiados, razão pela qual o apoio às crianças e adolescentes desacompanhados é um ponto de interesse da comunidade internacional (UNITED NATIONS, 2018b, p. 29).

Estado com o objetivo de obter vantagem econômica a partir da exploração de pessoas em contexto migratório (SANTIAGO, 2018, p. 456).

Além do objetivo da Convenção de Palermo de promover ações coordenadas no combate ao crime organizado, com ênfase na tipificação dos delitos usualmente praticados pelas organizações criminosas transnacionais nas ordens jurídicas internas e na intensificação da cooperação jurídica internacional, os Protocolos fornecem ainda a faceta humanitária do sistema. O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, de 2003, e o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, de 2004, são os primeiros instrumentos internacionais a criar estatutos protetivos para esses indivíduos.

Há, todavia, que diferenciar as duas categorias. O tráfico de pessoas constitui o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas por meio do uso da força ou outras formas de coação, com objetivo de submetê-las a determinado tipo de exploração. Dessa forma, os elementos mais marcantes do crime são o emprego de alguma forma de violência, ameaça ou fraude, e a obtenção do lucro a partir da exploração econômica do corpo da pessoa – trabalho análogo ao escravo, prostituição forçada, remoção de órgãos etc (BRASIL, 2004c).

De outro giro, o tráfico ou contrabando de migrantes está associado à promoção da migração ilegal de um indivíduo por uma pessoa ou grupo no intuito de obter vantagem econômica (BRASIL, 2004b). Logo, há algum elemento volitivo, uma vez que é o migrante que busca o auxílio de pessoa ou organização para entrar irregularmente no território de outro Estado, fazendo da contraprestação pelo contrabando a vantagem econômica primordial da atividade criminosa.

Essas diferenças demonstram a necessidade de tipificação de dois crimes distintos e, por conseguinte, de dois regimes jurídicos para as vítimas. Isto porque o tráfico de pessoas constitui crime contra os direitos humanos, ao passo que o tráfico de migrantes configura crime contra o Estado, ao desrespeitar sua prerrogativa soberana de controle de fronteiras (UNITED NATIONS, 2015b, p. 3).

Analisando comparativamente os dois Protocolos, é possível verificar que o regime jurídico das vítimas de tráfico de pessoas é mais amplo, ao garantir o direito à privacidade, o acesso à justiça e à assistência judiciária, à segurança e à assistência psicossocial e em saúde, bem como o direito a indenização pelos danos sofridos.⁹⁶ Além disso, o Protocolo de 2003 dispõe, em caráter recomendatório

96 Artigo 6 do Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em

(artigo 7), sobre a outorga de residência permanente no Estado de acolhimento, medida adotada pelo Brasil na Lei nº 13.344/2016, que alterou o Estatuto do Estrangeiro e mantida na Lei de Migração.⁹⁷

Pelas características do crime de contrabando de migrantes, a condição da pessoa que contrata o serviço é dotada de algum elemento de vontade, fazendo com que possua um estatuto menos protetivo. Ainda assim, o Protocolo de 2004 mantém seu espírito de instrumento de proteção de direitos ao determinar a não criminalização do migrante (artigo 5), além da garantia do direito à vida e da proteção contra a tortura e a outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (artigo 16). Convém destacar, contudo, que não se repete a indicação de residência permanente e se admite a possibilidade de detenção dos estrangeiros enquanto medida de controle migratório, segundo a lei nacional (artigo 16.5).

Apesar da importância de os Estados observarem as distinções no tratamento do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes, notadamente quanto aos desdobramentos criminais, é preciso endereçá-los de forma holística, envolvendo políticas de gestão migratória, controle de fronteiras e direitos humanos que se complementem (UNITED NATIONS, 2015b, p. 17). Em campo, é bastante comum que esses crimes se combinem, fazendo do envolvido no tráfico de migrantes também uma vítima de tráfico de pessoas – sujeita a condições de perigo, violência e exploração, com as quais não concordou – uma vez em poder dos contrabandistas (NATIONS UNIES, 2020).

Como as condições de vulnerabilidade se assemelham, qualquer diferença de tratamento que não esteja amparada no direito deve ser considerada discriminatória, indo de encontro ao espírito dos Protocolos. No caso da assistência e desenvolvimento de políticas estaduais, não se verifica motivação para eventual tratamento diferenciado no âmbito do CERAM/RN, seja em relação ao seu enquadramento como contrabando de migrantes ou tráfico de pessoas, seja em relação à condição de entrada no território brasileiro.

Em outras palavras, enquanto a regularização migratória daqueles cobertos pelo Protocolo relativo ao tráfico de pessoas ou do Protocolo relativo ao tráfico de migrantes varia, a atenção emergencial proporcionada a nível estadual e lo-

Especial Mulheres e Crianças.

97 Lei de Migração, 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: [...] II - a pessoa: g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

cal deve ser a mesma, prevalecendo o princípio da igualdade de tratamento dos estrangeiros. A proteção dos migrantes, mesmo daqueles em situação irregular, funda-se na igualdade e não-discriminação, dotado de ainda maior força quando aplicados a vítimas de tráfico, por sua condição ampliada de vulnerabilidade (SANTIAGO, 2018, p. 457).

Nesse sentido, as disposições relativas ao tráfico de pessoas ou ao tráfico de migrantes constantes nos documentos expedidos pelo CERAM/RN no exercício de suas atividades devem ser interpretadas como abarcando as duas categorias sempre que possível. Apesar de não haver muita inserção da temática nas atividades do comitê, as ações de capacitação e planejamento parecem seguir nessa direção, a exemplo da meta de criação da Comissão Especial de Prevenção ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Rio Grande do Norte (COETRAP), inserida no Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio grande do Norte de 2021 (RIO GRANDE DO NORTE, 2021a).

Cumprir destacar, ademais, a ausência de núcleo especializado ou posto avançado de atendimento humanizado, os NEPTs e PAAHMs da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, no Rio Grande do Norte. Sem o apoio da estrutura operacional da União, o papel do CERAM/RN na promoção de políticas voltadas ao atendimento dos estrangeiros vítimas de tráfico de pessoas ou de contrabando de migrantes ganha maior relevância, inclusive para a capacitação dos profissionais atuantes no Sistema Único de Saúde (SUS) e no SUAS para o atendimento dessa população.

Seção II. PROTEÇÃO DOS TRABALHADORES MIGRANTES E DEMAIS MIGRANTES ECONÔMICOS

Com o avanço da globalização e as mudanças geopolíticas vivenciadas ao longo do século XX e do início do século XXI, as definições ofertadas pelo direito internacional para categorizar pessoas que deixam seus países de origem com ânimo de permanecer, ao menos por um período, em outro, não satisfazem mais a diversidade de circunstâncias verificadas hoje em dia. Assim, atualmente, não se trata somente de migração de trabalho e das situações de refúgio ou de apatridia e mesmo essas categorias tradicionais têm feições distintas daquelas identificadas no pós-guerra.

No que tange às migrações voluntárias, há, atualmente, um grande contingente de pessoas que deixam seus países de origem por razões diferentes da tradicional procura por trabalho. Nessa linha, a mudança no perfil dos migrantes, bem como na variedade de motivos que levam pessoas a se deslocarem internacionalmente, força um novo olhar aos direitos dos migrantes e aos vários estatutos aplicáveis no âmbito internacional.

Os fluxos mistos de migrantes através das fronteiras são um fenômeno verificado nas migrações contemporâneas que pode ser descrito como o movimento de grupos de pessoas visando a entrada em um determinado território estrangeiro, mas que tem estatutos jurídicos diversos. Assim, os caminhos percorridos e as condições de viagem são as mesmas, mas as necessidades e perfis são diferentes. Esses fluxos mistos podem incluir, por exemplo, refugiados, migrantes econômicos, crianças desacompanhadas e vítimas de tráfico (UNHCR, 2012).

Enquanto as migrações forçadas dizem respeito a circunstâncias que flexibilizam a soberania estatal com relação à entrada e permanência de estrangeiros em seu território, frente à prevalência dos direitos humanos, os demais deslocamentos transfronteiriços não experimentam a mesma pressão do direito internacional sobre a ordem jurídica interna. Os migrantes por razões econômicas, trabalhadores ou não, ficam sujeitos às políticas migratórias nacionais e recebem tratamento diferenciado a depender de sua condição de entrada.⁹⁸

No campo da regulação migratória, é possível perceber, então, que a relação entre direito internacional e direito interno se intensifica ou enfraquece com base no estatuto pessoal daquele que migra. O espaço de discricionariedade estatal esbarra nos vários instrumentos internacionais que outorgam um conjunto de direitos mínimos – ora a determinados grupos, ora a todas as pessoas – fazendo da política migratória um ramo híbrido.

A presente Seção inicia com o estatuto próprio dos trabalhadores migrantes, dadas as particularidades da regulamentação internacional a que estão submetidos, em um segundo momento, trata dos direitos humanos dos migrantes em geral e, por fim, traz o regime dos agentes econômicos.

98 A respeito dos fluxos mistos: “In mixed migration situations involving refugees, people in need of other forms of international protection and individuals without any international protection needs, the duty of independent inquiry applies broadly in order to determine the needs of each individual within the mixed flow” (SHARPE, 2018, p. 136).

§ 1. Os esforços da ONU e da OIT para salvaguardar os direitos do trabalhador migrante

Os trabalhadores migrantes representam uma categoria tradicional da migração econômica. No passado, o perfil era geralmente representado por pessoas não-especializadas, empregadas em funções tidas como indesejáveis (BÖHNING, 1976, p. 154). Atualmente, os avanços tecnológicos favoreceram um novo tipo de trabalhador estrangeiro, mais qualificado. O grupo dos operários sem qualificação em busca de uma vida melhor, que formou boa parte dos movimentos migratórios do século XX, é hoje alvo das leis que criminalizam a migração e consideram a busca por oportunidades uma razão ilegítima para migrar (DAUVERGNE, 2015, p. 88).

Em verdade, o debate acerca dos direitos dos trabalhadores migrantes esbarra com frequência na sua forma de ingresso no país, isto é, na regularidade da entrada e do vínculo trabalhista. Dessa forma, o desenvolvimento do direito internacional nesse tema visa a regulamentação da migração dentro dos parâmetros legais, por meio da igualdade de oportunidade e de tratamento entre trabalhadores migrantes e nacionais, ao tempo em que busca combater a migração ilegal segundo o ponto de vista da prevenção contra o tráfico (BÖHNING, 1976, p. 148).

Em torno desses esforços, a OIT desenvolveu, ao longo do século XX, duas convenções internacionais versando especificamente sobre essa categoria. A Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes, de 1949, estatui um conjunto de parâmetros para a organização da migração, em especial o acesso à informação (artigo 1º), a facilitação da saída, viagem e recepção dos migrantes (artigo 4º), o acesso à saúde e a condições de higiene adequadas (artigo 5º), a igualdade de tratamento (artigo 6º) e a reunião familiar (artigo 8º) (BRASIL, 2019c).

Nada obstante, as reações que sucederam o constante recrutamento de força de trabalho pelos países da Europa Ocidental, dentre elas o crescimento da xenofobia e da migração ilegal, levaram à elaboração da Convenção nº 143, que veio complementar as disposições do texto anterior (HASENAU, 1991, p. 695). Versando sobre as imigrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes, o tratado não foi ratificado pelo Estado brasileiro.

Associado aos direitos trabalhistas dos estrangeiros, o direito previdenciário também é alvo de regulamentação pela OIT, por meio da Convenção sobre

Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não Nacionais em Matéria de Previdência Social de 1962, da qual o Brasil é signatário. Com a salvaguarda da reciprocidade, o tratado visa assegurar a isonomia dos estrangeiros em relação aos nacionais quanto ao acesso aos benefícios de seguridade social associados ao trabalho.⁹⁹

O instrumento internacional mais recente sobre o tema é a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 1990, sob os auspícios das Nações Unidas. No ensejo da temática inaugurada pela Convenção nº 143, o texto busca elencar os direitos dos trabalhadores, tendo em vista não só a igualdade de tratamento em relação aos migrantes em situação regular, mas os direitos humanos aos quais fazem jus todos os migrantes, mesmo os indocumentados.¹⁰⁰

Com apenas 56 (cinquenta e seis) Estados-partes, a Convenção ilustra a resistência da maioria das democracias mundiais, incluindo os Estados Unidos, toda a Europa Ocidental e o Brasil, em aderir ao tratado de direitos humanos dos migrantes (UNHCR, s.d.). Com a intensificação dos fluxos migratórios, boa parte dos Estados teme que o compromisso internacional seja de difícil implementação ou reduza suas opções de política migratória. Contudo, para Estados de emigração, a ratificação da Convenção representa maior proteção para seus nacionais no exterior, razão que motivou países como o México e o Marrocos a se tornarem partes (PÉCOUD, 2009, p. 337).

Em relação à Convenção nº 97, em vigor no Brasil, o regramento da Convenção da ONU é muito mais amplo em termos de direitos, criando dois tipos de regime para trabalhadores migrantes. A Parte III do tratado enumera um longo rol de direitos humanos que devem ser observados em relação a todos os trabalhadores, indiscriminadamente. São garantias básicas da vida, integridade, saúde, segurança e acesso à justiça; das liberdades de pensamento, religião e manifestação; e da prevenção contra a tortura, penas ou tratamentos cruéis ou outros tratamentos desumanos ou degradantes e contra à redução à condição análoga à de escravo.

Ficam restritas aos trabalhadores migrantes em situação regular os direitos

99 Conforme o artigo 3º do Decreto nº 10.088/2019.

100 Artigo 5º Para efeitos da presente Convenção, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias: a) São considerados documentados ou em situação regular se forem autorizados a entrar, permanecer e exercer uma actividade remunerada no Estado de emprego, ao abrigo da legislação desse Estado e das convenções internacionais de que esse Estado seja Parte; b) São considerados indocumentados ou em situação irregular se não preenchem as condições enunciadas na alínea a) do presente artigo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

enumerados na Parte IV da Convenção. Essas disposições são relativas à liberdade de movimento, dentro e fora das fronteiras do Estado de recepção, ao direito de associação e a alguns direitos políticos, tratamento igualitário em relação aos nacionais em matéria de emprego e proteção quanto à expulsão.

Embora não esteja em vigor no Brasil, muitos dos direitos humanos previstos nessa Convenção podem ser retirados das demais convenções em matérias de direitos humanos que integram a ordem jurídica brasileira, como se verá em seguida.

§ 2. Os direitos humanos dos migrantes no sistema das Nações Unidas

Além das já comentadas convenções internacionais que visam proteger os migrantes forçados e os trabalhadores migrantes, o direito internacional oferta proteção adicional às minorias, como as mulheres, as crianças e as etnias vitimadas pela discriminação racial. Todos esses grupos são, evidentemente, cobertos pelo direito internacional dos direitos humanos, esse aplicável a todos os migrantes, independentemente da regularidade de sua condição de entrada segundo a lei nacional.

Verifica-se, então, uma sobreposição de estatutos quando se trata de minorias cobertas pelos tratados protetivos dos estrangeiros. Do ponto de vista das minorias, convém mencionar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979 e a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, que se aplicam a essas pessoas quando em situação migratória. De maneira geral, aplicam-se aos migrantes as garantias encartadas nos principais tratados de direitos humanos, dentre os quais o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

As garantias do direito internacional contemporâneo que se pode retirar dessas e de outras normativas em matéria de direitos humanos esbarram, ainda, na qualidade do migrante como regular ou irregular, isto é, na legalidade da sua condição de entrada e permanência no Estado estrangeiro. Em que pese o ser humano seja indiscriminadamente protegido quanto à sua dignidade e os direitos

fundamentais, os Estados estão autorizados a promover determinadas limitações, por meio dos procedimentos de expulsão definidos pela lei nacional (CHETAIL, 2015, p. 23).

Por conseguinte, os procedimentos de expulsão e outros mecanismos de controle migratório estatuídos pelo direito interno de cada Estado são considerados legítimos, desde que confinados à sua esfera de competência, ou seja, respeitem os limites do direito internacional. Conexo ao direito costumeiro do Estado de forçar a retirada de um não-nacional de seu território, está a obrigação do Estado de readmitir seu nacional (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010, p. 16).

O princípio de não-discriminação, norma de direito internacional geral, ganhou relevância como parâmetro de controle da política migratória dos Estados (CHETAIL, 2015, p. 21). Previsto no artigo 2 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, reforçado pelo artigo 26 que impõe a igualdade de todos perante a lei, o princípio da não-discriminação tem o condão de ser aplicado aos estrangeiros legalmente residentes no território.¹⁰¹

De forma mais ampla, disposições interpretando o mencionado princípio perante o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial ressaltam a aplicabilidade sem distinção dos direitos e garantias encartados nos tratados, inclusive para os migrantes indocumentados, conforme indica o trecho da Recomendação Geral nº 30, do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial.

Under the Convention, differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim. (UNITED NATIONS, 2005, p. 3)¹⁰²

101 “Consent for entry may be given subject to conditions relating, for example, to movement, residence and employment. A State may also impose general conditions upon an alien who is in transit. However, once aliens are allowed to enter the territory of a State party they are entitled to the rights set out in the Covenant” (UNITED NATIONS, 1986, p. 191).

102 No mesmo sentido: “The Covenant rights apply to everyone including non-nationals, such as refugees, asylum-seekers, stateless persons, migrant workers and victims of international trafficking, regardless of legal status and documentation” (UNITED NATIONS, 2009, p. 9).

Dos direitos aplicáveis somente aos migrantes em situação regular, porque esbarram na prerrogativa estatal de exercer controle sobre a entrada de pessoas em seu território, estão a liberdade de movimentação e de residência em qualquer ponto do território e as garantias de aplicação do devido processo legal em caso de expulsão (CHETAIL, 2015, p. 23). Nesse sentido, o artigo 13 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos garante ao estrangeiro em condição legal no território nacional, e somente a ele, o direito de só ser “expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei” e de ser ouvido por autoridade competente, ressalvadas as circunstância de risco à segurança nacional (BRASIL, 1992).

Logo, a proteção contra a expulsão de migrantes cuja entrada no território do Estado tenha ocorrido à revelia do direito interno, só pode ocorrer mediante a aplicação complementar do non-refoulement. Tradicionalmente um princípio de direito humanitário outorgado ao refugiado, migrantes que não fazem jus a esse status, mas que temam estar sujeitos a tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em seu Estado de origem, também podem ser beneficiados (SHARPE, 2018, p. 126).

Em atenção ao artigo 3(1) da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, o Comitê Contra a Tortura da ONU emitiu o Comentário Geral nº 4, de 2017, esclarecendo a aplicação do princípio humanitário à luz da Convenção.¹⁰³ Assim, todo estrangeiro sob jurisdição de um Estado-parte da Convenção pode se beneficiar da não-devolução, desde que o risco de submissão à tortura seja previsível, pessoal, presente e real (UNITED NATIONS, 2017, p. 2-3).

O Comitê Contra a Tortura, lembrando a relevância da disposição, haja vista ser a proibição da tortura uma norma de jus cogens, ressalta que a permanência no Estado de acolhimento é mandatória enquanto a situação persista. Nesses casos, a detenção do estrangeiro é medida excepcional, necessariamente embasada no direito e na situação pessoal do indivíduo, garantido o devido processo legal (UNITED NATIONS, 2017, p. 3).

A aplicação da proteção complementar do non-refoulement aos migrantes constitui, assim, uma limitação imposta pelo direito internacional aplicável sem distinção quanto à regularidade ou não da entrada no território do Estado. Uma

¹⁰³ Decreto nº 40/1991, Artigo 3º 1. Nenhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.

vez verificado o risco, ela estende aos migrantes irregulares o direito de não ser expulso e favorece a liberdade de circulação.

Nada obstante os mecanismos oferecidos pelo direito internacional no intuito da proteção da pessoa, não se pode falar em um direito de migrar. Mesmo as garantias ofertadas aos estrangeiros têm seu alcance limitado pelo exercício do controle migratório dos Estados, fazendo com que os migrantes em situação irregular, excluídos dentro das fronteiras, deixem de exercer titularidade sobre vários direitos básicos, como o direito à saúde e o acesso a boas condições de trabalho (DAUVERGNE, 2015, p. 86).

Nesse sentido, as limitações elencadas esclarecem a relação entre o estatuto protetivo dos migrantes no direito internacional e o reconhecimento da soberania estatal em matéria de gerenciamento do seu território e, por conseguinte, da entrada e permanência de pessoas nesse território. Atualmente, esse controle é um direito e uma responsabilidade, uma vez que ao mesmo tempo em que o regramento da situação dos migrantes em território nacional cabe ao direito interno, ele precisa estar de acordo com as normas de direito internacional geral e com as convenções as quais o Estado tenha se obrigado (CHETAIL, 2015, p. 24).

A dificuldade no disciplinamento dos direitos dos migrantes não é algo novo no direito internacional. Talvez por isso os movimentos recentes sejam no sentido do desenvolvimento de instrumentos de *soft law*, focados em nortear novos parâmetros de governança em matéria migratória, sem criar outras responsabilidades para os Estados, como é o caso do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018.¹⁰⁴

Confrontada com esse cenário, a gestão pública estadual está vinculada à observância dos tratados internacionais no exercício de suas atividades. Nesse caso, como se trata de uma esfera de competência em boa medida associada aos direitos sociais, por vezes a questões assistenciais, o CERAM/RN deve reforçar uma atuação que atenda ao princípio da não-discriminação entre os estrangeiros, ao tempo em que observa suas necessidades particulares.

Na realidade do Rio Grande do Norte, onde o aumento do contingente de

104 Anne Peters (2018) faz referência à escolha de um instrumento de *soft law* como nova fonte dos direitos dos migrantes: “A soft law text can also substitute missing hard law (“para-law”). And indeed, to some extent the Migration Compact is a workaround for the very low status of ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families of 1990 which has been ratified so far only by 34 states and among them no European target states of migration”.

estrangeiros nos últimos anos se deve à crise venezuelana, isso implica em inserir os novos migrantes nas políticas públicas, reforçando a igualdade de tratamento em relação aos demais. Além disso, a regularização documental figura como um elemento importante, uma vez que faz do órgão estadual um facilitador da permanência legal dos migrantes, antes de um representante do elemento policial do Estado.

No Eixo 5 do Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes (acesso à documentação básica, à assistência social e à saúde), constam três metas voltadas à regularização documental. A primeira visa o auxílio do CERAM/RN para orientação e agendamentos junto aos órgãos responsáveis pela emissão de documentos básicos; a segunda a facilitação do acesso a esses documentos; e, por fim, a promoção de capacitações conjuntas com a Política Federal, o ACNUR e a OIM (RIO GRANDE DO NORTE, 2021a).

De fato, a regularização da condição migratória é uma das pautas capitaneadas pelo CERAM/RN, condição que oportuniza o tratamento igualitário e contribui para a redução da exclusão experimentada pelos indocumentados. Em fluxos migratórios mistos como ocorre atualmente no Brasil, onde os recém-chegados ostentam condições tão diferentes quanto as de refugiado, beneficiário de acolhida humanitária ou migrante temporário (Portaria Interministerial nº 8/2018), o auxílio de um órgão estadual para a obtenção de informações e atualização de documentos nacionais contribui para a garantia de direitos e a maior inserção dos migrantes na sociedade potiguar.

Isto porque medidas de inserção no mercado de trabalho formal, inclusão em boa parte dos programas sociais e utilização dos serviços públicos dependem, em grande parte, da regularidade da presença do estrangeiro no território nacional. A irregularidade, mesmo que não seja criminalizada, pode acarretar consequências graves, como a deportação, razão pela qual aqueles que não estão em dia com os requisitos de permanência no Brasil não costumam figurar como usuários dos serviços públicos, vivendo à margem da sociedade.

Diante da importância da documentação para o exercício da vida civil, o Pacto Global para Migração enumera como um dos objetivos a garantia de todos os migrantes à documentação que comprova sua identidade (objetivo 4) e, de forma associada, a disponibilidade e flexibilidade de caminhos para viabilizar a migração legal (objetivo 5).

De uma maneira geral, quando se trata de migrantes econômicos ou de migrantes forçados, o quadro é de violação de direitos para aqueles em situação de vulnerabilidade social, o que justifica, em parte, o foco exclusivo do CERAM/RN no eixo da garantia de direitos. Para tanto, é preciso uma articulação mais forte do Comitê com os órgãos de atendimento direto à população, com qualificação dos profissionais e compreensão dos fluxos da saúde e da assistência social nas redes estaduais e municipais. Em uma realidade de equipamentos públicos despreparados para enfrentar a demanda da sociedade, a concretização dos direitos dos migrantes encontra a mesma barreira dos direitos humanos dos demais usuários, isto é, a incapacidade do Poder Público de pôr em prática aquilo que transformou em direito positivo.

§ 3. Os direitos econômicos dos migrantes segundo a OMC: os prestadores de serviços estrangeiros

Outro elemento indiretamente associado à mobilidade humana, embora menos abrangente, é a regência do comércio internacional pela OMC. A organização, criada em 1994 como um dos resultados da Rodada Uruguai, consubstancia a promoção da agenda liberalizante no plano multilateral, bem como o controle do cumprimento das regras encerradas nos principais tratados comerciais de vocação universal.

Em consonância com seu instrumento constitutivo, o Acordo de Marraquexe, a OMC tem como principais funções a administração dos acordos concluídos sob sua estrutura institucional, a promoção de foros de debate envolvendo relações comerciais multilaterais e a resolução de controvérsias nessa seara. Ela funciona, assim, como um promotor do liberalismo, ainda que não da abolição das barreiras comerciais e ao trânsito de bens, valores e pessoas, fazendo da organização um ponto de interseção dos debates sobre mobilidade humana e comércio (CHARNOVITZ, 2002, p. 1).

Atualmente, os principais acordos multilaterais que integram o sistema OMC são o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1994), o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS).¹⁰⁵ Dentre essas grandes

105 Siglas do inglês: General Agreement on Tariffs and Trade, General Agreement on Trade in Services e Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

áreas, pode-se observar que a abrangência obtida na regulamentação do comércio internacional não encontra similar nos esforços posteriores voltados para os serviços, propriedade intelectual e investimentos, ramos que tendem a se tornar cada vez mais relevantes no cenário econômico internacional na medida em que avançam as inovações tecnológicas (PRAZERES, 2008, p. 68-69).

Em matéria de liberdade de movimento, o GATS tangencia as migrações ao incluir na definição de “prestação de serviços” a atividade exercida no território de um Estado-membro por pessoas físicas nacionais de outro Estado-membro, isto é, a prestação de serviços por estrangeiros, ainda que segundo a perspectiva das relações interestatais.¹⁰⁶ Nessa linha, a sobreposição dos interesses da OMC envolvendo as migrações fica restrita às pessoas que exercem atividade remunerada, dadas às implicações econômicas pertencentes ao escopo da organização.

A respeito dessa modalidade de serviço, apelidada Modo 4, destaca-se a aplicação às pessoas físicas de algumas disposições do tratado, como o critério da nação mais favorecida. O princípio é um dos mais importantes do sistema multilateral de comércio e, no caso da prestação de serviço, outorga aos prestadores de serviço estrangeiros tratamento tão favorável quanto aquele garantido aos profissionais de qualquer outro Estado (artigo II). Igualmente, o princípio do tratamento nacional se aplica aos prestadores de serviço estrangeiros. Contudo, o tratamento nacional fica restrito ao cronograma de cada Estado para a liberalização progressiva dos setores de serviço (artigo XVII), de maneira que seu alcance é menos abrangente que o princípio da nação mais favorecida.

É possível, então, traçar um paralelo entre os dois princípios comerciais aplicados ao tratamento dos prestadores de serviços com os direitos dos migrantes em geral, quanto ao alcance do princípio da não-discriminação e o princípio da igualdade de tratamento. O primeiro é aplicado de maneira ampla entre os estrangeiros, ao passo que o segundo, referente à relação entre nacionais e estrangeiros, restringe-se aos direitos fundamentais e, mesmo assim, limitado em relação ao exercício dos direitos políticos, entre outros obstáculos.¹⁰⁷

Ainda sobre campos sujeitos a acordos de acesso paulatino ao mercado, o

106 GATS, Article I: Scope and Definition. [...] 2. For the purposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service: [...] (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.

107 Vale lembrar a posição defendida pela autora a respeito da aplicação generalizada dos direitos e garantias fundamentais encartadas no art. 5º, Constituição Federal, a todas as pessoas no território brasileiro, sem distinção quanto ao ânimo de permanência.

tratado veda a adoção de medidas que limitem o número de pessoas naturais envolvidas na prestação do serviço (artigo XVI, 2, “d”). Na regulamentação doméstica (artigo VI), ficam asseguradas soluções razoáveis, objetivas e imparciais para questões envolvendo serviços, nas quais estão inclusas o acesso à justiça (2, “a”); o acesso à informação relativa aos regulamentos domésticos (3); e a aplicação de exigências de qualificação, técnicas ou de licenciamento segundo critérios razoáveis que não constituam barreiras desnecessárias de acesso ao mercado.¹⁰⁸

No intuito de esclarecer os desdobramentos da aplicação do GATS às pessoas físicas, o Anexo sobre a Movimentação de Pessoas Físicas Prestadoras de Serviços, delimita a aplicabilidade do tratado frente a questões como emprego e política migratória. No ponto 2, ficam excluídos do escopo do tratado as pessoas físicas estrangeiras em busca de emprego e, no ponto 4, fica ressalvado o direito dos Estados-membros de conduzir os critérios de entrada e permanência temporária de estrangeiros em consonância com a legislação nacional, desde que essas medidas não esvaziem os benefícios previstos no instrumento internacional (GATS, 1994).

As duas disposições permitem chegar às seguintes conclusões: (i) o GATS se aplica unicamente aos prestadores de serviço em atividade, isto é, que possuem um vínculo preexistente; (ii) os prestadores de serviço cobertos pelo GATS fazem jus apenas a permanência temporária no Estado estrangeiro; e (iii) a intervenção das disposições do tratado no controle migratório dos Estados-partes só deve ocorrer no limite necessário para evitar exigências excessivas que inviabilizem a aplicação do instrumento internacional.

Assim, apesar de a OMC não ser uma organização internacional voltada para o mundo do trabalho, como é a OIT, e de o GATS ser um tratado internacional de índole comercial e interestatal, pode-se retirar desse sistema algumas obrigações dos Estados perante os migrantes. Em linhas gerais, o GATS proporciona um caminho para os prestadores de serviço estrangeiros, trabalhadores ou não, ao adotar a proposta liberalizante do sistema OMC para as barreiras erigidas pelos regimes migratórios de cada Estado e pelas regulamentações domésticas para o exercício profissional (CHARNOVITZ, 2002, p. 3).

Nada obstante, o alcance dessas medidas é limitado pela própria índole do tratado e pela disposição dos Estados em abrirem seus setores de serviços para a

108 Convém destacar a limitação da aplicação do GATS e, em consequência disso, dos princípios liberalizantes, aos serviços pré-definidos pelos Estados de acordo com seus cronogramas (TRAT-CHMAN, 2009, p. 242).

concorrência internacional. Logo, os compromissos assumidos pelos Estados nessa seara são voltados quase exclusivamente aos prestadores de serviços especializados, como engenheiros, gestores e outros profissionais que ocupam funções consideradas de alto rendimento.¹⁰⁹

Esse comedimento refletido no GATS e nas rodadas de negociação ocorridas no âmbito da OMC remete ao modelo adotado pela organização, que depende profundamente da posição de seus membros.¹¹⁰ Nesse caso, demonstra a falta de disposição dos Estados em promover a integração dos seus mercados de serviços pela via da facilitação da mobilidade dos profissionais, comparativamente ao fluxo de bens.¹¹¹

Soma-se a isso uma outra limitação relativa à possibilidade de o prestador de serviço fazer valer as disposições do GATS em seu favor. Com efeito, o sistema de resolução de controvérsias da OMC é somente interestatal, de maneira que as pessoas privadas, físicas ou jurídicas, podem se valer somente da proteção diplomática e da provocação das jurisdições internas de cada Estado (DISPUTE SETTLEMENT UNDERSTANDING, 1994). No caso de um prestador de serviços estrangeiro, persiste certa insegurança a respeito da correta observância das disposições amplas do GATS pelo Estado que o recebe. Na perspectiva da repartição de competências constitucionais, a admissão dos estrangeiros beneficiados pelo sistema do GATS é obrigação exclusiva da União, seja pela emissão de visto temporário nos moldes do art. 33, Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração, seja por outro mecanismo preferencial negociado internacionalmente (art. 47, Decreto nº 9.199/2017).

109 As limitações do regime proporcionado pelo Modo 4 do GATS às pessoas físicas é bem descrito por Rey Koslowski (2011, p. 2): “Under the General Agreement on Trade in Services (GATS) of the World Trade Organization (WTO), some 100 member states have made commitments to temporary admission of foreign nationals who provide services; however, these commitments mostly involve business visitor visas that are generally limited to 90 days and intracompany transfers that range between two and five years and usually involve highly skilled managers, engineers, and professionals. Therefore, given the UN’s one-year threshold for defining international migration, it can be argued that commitments made under GATS provide a set of norms that are liberalizing policies toward migration of only the highly skilled and for only “temporary” migration of up to five years in duration”.

110 A dependência da posição institucional da OMC em relação à vontade política dos Estados-membros justifica sua caracterização como uma “*member-driven organization*” (PRAZERES, 2008, p. 75).

111 Essa reticência dos Estados em abraçar a agenda liberalizante no campo dos serviços é apontada como um dos motivos para os impasses atualmente vivenciados na Rodada Doha. (BICHARA, 2021, p. 31).

Pelo perfil desses profissionais, cujo vínculo empregatício, se existente, remete a uma relação de trabalho travada fora das fronteiras nacionais, não se verifica elementos relativos a suas especificidades na política migratória estadual. Com efeito, em que pese haja esforços envolvidos na empregabilidade de estrangeiros, como se percebe pela iniciativa de criar o selo “Empresa Amiga dos Refugiados, Apátridas e Migrantes do RN”, não se observa a presença desses grupos no debate em torno do CERAM/RN, tampouco como destinatários das políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas até o momento.¹¹²

Apesar da ausência de medidas voltadas para os prestadores de serviços estrangeiros a nível estadual, inclusive pela pouca expressividade desse tipo de vínculo com a sociedade, não há impedimento para uma articulação futura do CERAM/RN nessa seara, tendo em vista sua adequação ao campo de atuação do comitê, qual seja a assistência aos migrantes, que não deve ser confinada aos migrantes em situação de vulnerabilidade ou cujo ânimo de residência seja permanente. Assim, no futuro, medidas como a aproximação do órgão estadual com os órgãos federais associados à política migratória podem fazer do CERAM/RN um auxiliar dos prestadores de serviços estrangeiros em território potiguar, por meio a intermediação do contato com as autoridades federais e da veiculação de informações para esse público.

112 A iniciativa de criar o selo “Empresa Amiga dos Refugiados, Apátridas e Migrantes do RN” integra o Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do CERAM/RN (Decreto nº 30.670/2021) e, até a conclusão dessa pesquisa, ainda não tinha sido implementada.

CAPÍTULO IV.

II A regulação migratória a nível regional

Enquanto a proteção dos direitos dos migrantes a nível universal visa o estabelecimento de requisitos mínimos de tratamento das pessoas, isto é, a garantia dos direitos humanos, o ambiente regional experimenta outras modalidades de política migratória. Adequadas às particularidades de cada espaço, as regras sobre o tratamento dos estrangeiros do direito internacional regional tendem a favorecer o fluxo transnacional de pessoas.

No subcontinente latino-americano, o debate acerca das questões migratórias se torna cada vez mais relevante, em parte, devido ao processo de integração regional do MERCOSUL, circunstância em que a aproximação econômica dos Estados membros facilita e impulsiona o fluxo de pessoas entre fronteiras. Além disso, crises políticas, econômicas e ambientais em países vizinhos provocam episódios de aumento desse fluxo, como ocorreu após o terremoto do Haiti, em 2010, e, atualmente, com o quadro de colapso do Estado venezuelano (BRASIL, 2019e).

Nesta medida, a regulamentação regional dos direitos dos migrantes atende, de um lado, às iniciativas de integração econômica e, de outro, à garantia dos direitos humanos por força dos sistemas regionais de proteção. Na América Latina, esse segundo ponto é representado pelo SIPDH, suscetível de evolução e maior potencial sancionatório por ser dotado de uma esfera jurisdicional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Este capítulo final tem o condão de apresentar as principais contribuições das organizações internacionais regionais para a gestão migratória no Brasil e, por conseguinte, seus efeitos quanto às responsabilidades do Poder Público estadual.

Seção I. O FLUXO TRANSNACIONAL DE PESSOAS NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: O MERCOSUL

O processo de desenvolvimento da integração regional demonstra uma nova modalidade de relacionamento interestatal que teve sua expressão mais for-

te a partir do século XX. Por meio das organizações de integração regional, a concepção de organização internacional se intensifica. Com efeito, as organizações como são a União Europeia e o MERCOSUL suplantam o objetivo de cooperação e coexistência pacífica pela integração, consubstanciada na construção de uma institucionalidade que chega a mimetizar as estruturas estatais (LIQUIDATO, 2006, p. 76-77).

Por ser uma modalidade de organização que estreita políticas e objetivos institucionais de Estados que buscam um desenvolvimento associado, a intensificação do fluxo de pessoas entre as fronteiras dos Estados-membros é consequência natural do processo de integração. Esse estreitamento parece mais evidente em projetos mais avançados, como o que ocorre na União Europeia, onde a criação de um espaço comum europeu oportunizou ampla liberdade de circulação, residência, ocupação profissional e até o exercício de direitos políticos, bem como a construção de uma política migratória alinhada.¹¹³

Vigente no espaço que atualmente compreende os territórios do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, o Tratado de Assunção, ato constitutivo do MERCOSUL, assegura, na primeira parte de seu Artigo 1º, “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países”. O desenvolvimento de um mercado comum seria o último passo do projeto de integração que se iniciaria com a constituição de uma zona de livre comércio, seguida pela formação de uma união aduaneira a partir da definição da tarifa externa comum, oportunizando, ainda, a coordenação de posicionamentos dos Estados-membros junto aos foros internacionais externos e nas políticas macroeconômicas intra-MERCOSUL.

Trata-se, portanto, de um projeto ambicioso de integração regional que, embora de índole comercial, intenta a criação de uma verdadeira comunidade de Estados politicamente estruturada. Para além da concretização de uma união aduaneira, o mercado comum latino-americano pretende construir uma posição macroeconômica uniforme, que perpassa a harmonização de marcos regulatórios em diversos setores, inclusive o migratório, por meio da maior liberdade de circulação da população em geral e de regulamentos econômicos atinentes aos empresários, investidores e prestadores de serviços.

113 O Tratado da União Europeia elenca como direitos do cidadão europeu a livre circulação e residência, a não-discriminação em razão da nacionalidade, direito de petição perante o Parlamento Europeu, os direitos políticos de voto e de candidatar-se nas eleições para o Parlamento Europeu e eleições municipais e o direito à proteção consular de qualquer Estado-membro quando fora do espaço europeu (artigo 20). Além disso, o Tratado estabelece diretrizes para o desenvolvimento de uma política migratória comum (artigo 77). (EUROPEAN UNION, 2012).

§ 1. A criação de uma área de livre residência como marco da integração regional

O MERCOSUL nasce da vontade e integração dos mercados do Cone Sul, fazendo de sua dimensão econômica o centro dos debates dos Estados e de seu ato constitutivo, bem como dos protocolos que o sucederam. O silêncio do Tratado de Assunção, seguido pelo Protocolo de Ouro Preto, acerca dos efeitos da pretensa união aduaneira na vida das pessoas residentes nos Estados membros despertou certo incômodo, em especial quando comparável ao projeto de mercado comum em estado mais avançado da União Europeia.

De maneira gradual, o processo de integração tende a causar transformações mais profundas no território, população e governo de uma nação, uma vez que a nova ordem jurídica promove a abertura das fronteiras com efeitos no fluxo de pessoas e bens, podendo, inclusive, transformar o conceito de nacional e de cidadania. Aos poucos, a dimensão social do Mercosul ganha mais força, capitaneada por instrumentos internacionais concluídos no bojo da organização, como é o caso da Declaração Sociolaboral de 2015 e do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Como parte da estratégia de integração social, estão a flexibilização dos obstáculos à mobilidade humana entre os países-membros e a harmonização da legislação trabalhista, previdenciária e migratória por meio da assinatura de tratados internacionais. Figuram como exemplo dessa movimentação os Acordos sobre Residência, firmados entre os Estados-membros e entre esses e Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, de conteúdo idêntico; assim como outros tratados envolvendo a integração educativa por meio da validação de diplomas de nível médio, técnico e superior, a regularização migratória e a seguridade social.¹¹⁴

Nesse ponto, convém destacar que o MERCOSUL, em que pese leve adiante um processo imperfeito de integração, normalmente se utiliza de mecanismos de direito internacional clássico para a produção normativa. Sua estrutura é fundamentalmente intergovernamental, à semelhança do que ocorre nas organizações

114 Podem ser mencionados o Protocolo de Integração Educativa sobre o Reconhecimento de Títulos Universitários Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação de 1995; o Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do MERCOSUL de 1995; o Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental/Básico e Médio/Secundário de 2010; os Acordos sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL e de cidadãos do MERCOSUL, Bolívia e Chile, de 2002; o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes de 2004, entre outros.

internacionais de cooperação, uma vez que não há transferência de funções estatais para organismos autônomos. Assim, inexistindo supranacionalidade nas instituições mercosulinas, o recurso à unanimidade é indispensável para a formação do direito, o que ocorre por meio de tratados.

A ausência de supranacionalidade, contudo, não descaracteriza o processo de integração regional. Com efeito, o que ocorre é uma diferença de gradação, em que as organizações internacionais de cooperação apresentam um nível inferior de agregação do que as organizações internacionais de integração. Todavia, é comum que haja hibridismos, como ocorre com o próprio MERCOSUL, que ora apresenta objetivos de cunho cooperativo, ora tem iniciativas compatíveis com o sistema de integração, mais intenso.

Nessa linha, os tratados internacionais concluídos sob os auspícios do MERCOSUL, submetidos igualmente ao processo de assinatura e ratificação pelos Estado-membros, propõem novas regras regionais de política migratória, sempre no sentido de facilitar a mobilidade. O alcance de algumas dessas regras, como o Acordo sobre Residência e o Acordo sobre Documentos de Viagem, superam os limites do MERCOSUL para abarcar ainda outros países sul-americanos, fazendo da organização um foro importante na redução das barreiras ao trânsito transfronteiriço de pessoas em âmbito regional.

Iniciativas como essas, capitaneadas por organizações internacionais regionais, refletem o desenvolvimento da governança migratória multilateral na América do Sul. Os Estados do subcontinente, por sua tradição como países de emigração, tendem a produzir normativas internacionais embasadas no paradigma da garantia de direitos para o migrante, notadamente a livre circulação e a residência.

Celebrados em 2002 e em vigor no âmbito do MERCOSUL desde 2009, os Acordos sobre Residência são os instrumentos mais relevantes no contexto da cidadania mercosulina, expandindo-se para além dos membros da organização para alcançar outros Estados sul-americanos. A importância dos tratados advém da criação de uma nova categoria de migrante regional, que aproveita um procedimento facilitado e homogêneo de autorização de residência entre os países signatários.¹¹⁵

115 Passa-se a referir ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes do MERCOSUL e ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile no singular por se tratar de textos idênticos.

A dita residência consiste, em um primeiro momento, em uma autorização temporária, de no máximo dois anos, para permanecer no território do país vizinho. Diferentemente do que ocorre com outros tipos de visto, em geral definido pela legislação interna, o nacional do Estado signatário e seus familiares, seja qual for sua nacionalidade, são beneficiários de um regime definido no tratado, onde constam os prazos e as documentações necessárias para a obtenção e manutenção da autorização de residência.¹¹⁶ A norma especial é considerada mais benéfica, pois flexibiliza requisitos como a comprovação de renda, ao menos para a obtenção do direito de residência temporária.

Independentemente do estágio da autorização de residência, se temporária ou permanente, o direito de residência estabelecido no MERCOSUL implica na possibilidade de “entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção” e, ainda, de “exercer qualquer atividade, tanto por conta própria, como por conta de terceiros, nas mesmas condições que os nacionais do país de recepção”.¹¹⁷ Essa liberdade de exercício profissional ou atividade econômica, condicionada às regras estabelecidas pelo direito de cada Estado, é um elemento importante para possibilitar as migrações no âmbito da organização de integração e países vizinhos e será retomada no tópico seguinte.

Além da condição facilitada de entrada, o migrante sul-americano nacional de um dos Estados-partes no acordo não podem ser alvo de tratamento discriminatório em relação ao seu status migratório. O artigo 3 assegura ao migrante já em território estrangeiro, independentemente da regularidade do seu ingresso, o direito de obter a autorização de residência, inclusive com isenção de multas e de sanções administrativas.

Também constam do Acordo uma série de direitos, inclusive a garantia de tratamento igualitário no que toca aos direitos civis (artigo 7), assim como o direito de reunião familiar, a igualdade de tratamento em matéria trabalhista em relação aos nacionais, o direito a transferência de recursos e os direitos da personalidade, nacionalidade e educação dos filhos dos migrantes (artigo 9). Embora seja mais um instrumento de política migratória que de direitos humanos propriamente dito, o Acordo sobre Residência reafirma a postura garantidora adota-

116 Decreto nº 6.975/2009, Artigo 9 - Direito dos imigrantes e dos membros de suas famílias. [...] 2. REUNIÃO FAMILIAR: Aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um dos Estados Partes, será concedida uma autorização de residência de idêntica vigência a da pessoa da qual dependam, sempre e quando apresentem a documentação que estabelece o artigo 3o e não possuam impedimentos.

117 Artigo 8 do Acordo de Residência.

da na América Latina.¹¹⁸

Não se trata, todavia, da criação de um espaço de livre circulação que abarque os países partes no tratado, como ocorre com a dissolução do controle de fronteiras entre os Estados signatários do Acordo Schengen. Em vez de assegurar a livre circulação, o Acordo de Residência apenas facilita os mecanismos de entrada e a obtenção da residência permanente, sem retirar dos Estados-partes o dever de controlar a entrada dos estrangeiros em seu território mediante a emissão de vistos.

Em suma, enquanto se pode falar em direito de livre circulação na União Europeia, no MERCOSUL se constitui uma “área de livre residência”, centrado na maior mobilidade entre os nacionais desses Estados (AGUIRRE; MERA; NEJAMKIS, 2010, p. 65). O Acordo de Residência, associado ao Acordo de Regularização Migratória, também de 2002, sinalizam a preocupação com o fluxo regular de migrantes no espaço de integração como elemento da aproximação entre os membros.

Outra normativa regional relevante para a maior integração entre os ordenamentos jurídicos internos é o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul. O tratado, celebrado apenas entre os membros do MERCOSUL, visa a aplicação da legislação previdenciária de cada Estado ao trabalhador que tenha desempenhado atividade produtiva em qualquer dos Estados-partes, inclusive sem indicação de nacionalidade, diferentemente dos Acordos sobre Residência.

O acesso à seguridade social é uma garantia essencial à mobilidade do trabalhador e o tratado consagra os elementos essenciais, dentre os quais o tratamento em igualdade de condições em relação aos nacionais (artigo 2), a cumulação dos períodos de trabalho (artigo 7) e o respeito aos direitos adquiridos (artigo 17). Todavia, malgrado a vigência de tratados internacionais regionais facilitadores da migração ofereça novos regimes migratórios, pouco muda em relação à garantia de direitos. Do ponto de vista dos direitos humanos, a ordem jurídica brasileira já consagra a todos os migrantes os direitos assegurados pelo MERCOSUL, situação que fortalece o tratamento isonômico.

118 Nesse sentido, aponta Aline Beltrame Moura (2015, p. 640) que “os Acordos confirmam a importância da proteção dos indivíduos enquanto seres humanos e não apenas enquanto sujeito economicamente ativos, tutelando, em especial, os interesses dos menores”.

Primeiramente, dos direitos elencados no Acordo sobre Residência, é possível remeter à Constituição Federal, complementada pela Lei de Migração. O acesso às garantias fundamentais e aos direitos sociais estão dispostos nos artigos 5º a 7º da Constituição Federal, assim como os direitos da nacionalidade (art. 12) e o acesso universal à educação pública e gratuita (art. 205) são garantias constitucionais. De forma mais específica a esse estrato populacional, a Lei de Migração dispõe de uma ampla gama de direitos e garantias que vão além do sucinto rol de direitos assegurados pelo acordo regional.

No tocante à seguridade social, que compreende as ações em saúde, previdência e assistência social, a universalidade de cobertura é princípio constitucional norteador do sistema, conforme indica o inciso I do artigo 194 da Constituição. Dessa forma, as garantias previdenciárias assumidas internacionalmente estão em conformidade com a ordem jurídica brasileira e são acessíveis a todos os que estejam em território nacional, à exceção da contabilização do tempo trabalhado em país estrangeiro, que demanda normativa internacional.

Em suma, os tratados que são reflexo do processo de integração regional do cone sul oportunizam a obtenção de vistos e autorizações de residência de forma desburocratizada em relação aos nacionais dos países mercosulinos e Estados terceiros, mas são pouco influentes para criar novos regimes jurídicos em termos de direitos e garantias. De um lado, influenciam na política migratória de competência da União, de outro, limitam-se a manter e reafirmar garantias já estabelecidas pelas legislações nacionais, em sintonia com o direito internacional, onde não há qualquer espécie de privilégio.

O resultado é positivo se pensado a partir do princípio do tratamento igualitário entre os estrangeiros, haja vista que mantém a homogeneidade nos direitos aproveitados pelos migrantes. De outro giro, isso reflete a inexistência de uma cidadania mercosulina no atual sistema de integração, diferentemente do que ocorre com a União Europeia, onde a cidadania europeia forçosamente cria duas classes distintas de migrantes, os europeus e os não-europeus, onde os primeiros se prevalecem de um estatuto privilegiado.

Na ordem jurídica brasileira, há outros instrumentos de diferentes origens que impõem algum grau de tratamento diferenciado a certas categorias de estrangeiros, todavia, elas estão limitadas a elementos de ordem administrativa, como modalidades de visto, isenção de taxas, prazos de naturalização e dispensa de documentos. Dois exemplos típicos são o tratamento dos nacionais da Comunidade

dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), pela via do Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e a Portaria Interministerial nº 19/2021, que dispõe sobre a autorização de residência para os nacionais dos Estados fronteiriços não signatários do Acordo sobre Residência do MERCOSUL, da qual se beneficiam o venezuelanos.

Diante desse cenário, a atenção dispensada pelo CERAM/RN aos migrantes mercosulinos ou nacionais de Estados terceiros não sofre alteração, uma vez que o tratamento diferenciado ao qual fazem jus é de ordem burocrática, atingindo somente o campo das competências da União. Contudo, pela preocupação do órgão estadual com a regularização da migração, o conhecimento do direito internacional aplicável é essencial para a assistência a ser prestada perante as instâncias administrativas federais, de forma semelhante ao que é feito junto ao CONARE.

Além disso, diante do alto contingente de migrantes abarcados pelos acordos firmados no âmbito do MERCOSUL, o conhecimento dos regramentos migratórios regionais é essencial para as atividades de política migratória e de atenção aos migrantes a serem desenvolvidas também a nível local. Com efeito, o Decreto nº 6.975/2009, que incorpora ao ordenamento jurídico brasileiro o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, é o amparo legal mais utilizado para os registros de migrantes residentes no Rio Grande do Norte, somando 1.868 (mil oitocentos e sessenta e oito) dentre os 13.664 (treze mil seiscentos e sessenta e quatro) registros (UNICAMP; NEPO; OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, s.d.).

Logo, faz parte das atividades do CERAM/RN levar em consideração os regimes de ingresso no território nacional desses migrantes e fazer valer os interesses do Estado brasileiro de promover maior aproximação com os países vizinhos. Nesse sentido, a divulgação de informações em língua espanhola, não só da documentação produzida no âmbito do comitê, mas nos serviços públicos em geral faz parte do esforço de inserção dessa população na sociedade potiguar.

Ademais, com um regime de autorização de residência facilitado e que garante o pleno exercício de atividade profissional ou econômica, todo migrante mercosulino ou nacional de um dos Estados associados é um trabalhador, empresário ou profissional liberal em potencial, para quem políticas específicas podem ser desenvolvidas, visando sua integração na economia local. Destaca-se a equiparação desses trabalhadores aos trabalhadores brasileiros, inclusive enquanto

público-alvo de programas profissionalizantes, de incentivo ao crédito etc.¹¹⁹

Enquanto a legislação migratória do MERCOSUL serve de ponto de partida para a formulação de políticas públicas em relação ao migrante regional, outros tratados da organização podem ser empregados para observar o tratamento dado a migrantes do espaço de integração enquanto agentes econômicos, como se verá a seguir.

§ 2. Os direitos dos empresários, investidores e prestadores de serviço no MERCOSUL

Os já descritos Acordos de Residência do MERCOSUL oferecem um plano geral do tratamento dos nacionais dos Estados partes da organização e de países associados, mas a influência do MERCOSUL para as migrações não se encerra nelas. Em se tratando de um organismo de integração regional, a livre circulação dos fatores de produção é um dos elementos-chave da sua concepção, razão pela qual alguns acordos econômicos tangenciam a matéria da circulação de pessoas que exercem atividade econômica.

Nesse contexto, merece menção o elemento da liberdade para a prática de qualquer atividade econômica estabelecida no artigo 8.2. do Acordo de Residência, associado às disposições presentes em acordos com objetos diversos que passam pela mobilidade humana, como o Acordo de Facilidades Empresariais e o Protocolo de Montevideu sobre Serviços.

Dessa forma, os Acordos de Residência facilitam não só o a entrada e permanência de nacionais dos demais signatários, como também garantem, por meio de instrumentos internacionais, o acesso aos mercados, seja na forma de trabalhador, seja na forma de empresário, investidor, prestador de serviços ou de qualquer outro exercício de atividade econômica. Reside nesse ponto a relevância de acordos dessa natureza para o desenvolvimento do MERCOSUL, qual seja a promoção da integração dos mercados por meio da prevenção de políticas migratórias que imponham limitações ao exercício de atividades econômicas pelos estrangeiros designados, dificultando suas reais condições de permanência.

119 A esse respeito, Aline Beltrame de Moura (2015, p. 638) menciona programas de qualificação profissional voltados para a população migrante vulnerável, de iniciativa do Estado de São Paulo.

De fato, não se pode falar em integração regional, facilitação da mobilidade humana e mesmo de futuros planos de criação de uma cidadania mercosulina sem antes permitir que os migrantes tenham acesso aos meios de subsistência, preferivelmente em condições de igualdade em relação aos nacionais do Estado de destino. Quanto aos trabalhadores migrantes, as normativas pertinentes se resumem àquelas elencadas no tópico precedente, de modo que as atividades econômicas consideradas serão a empresarial, os investimentos e a prestação de serviços por pessoa física.

No que toca aos empresários, o mais importante instrumento do MERCOSUL sobre a liberdade de estabelecimento consiste no Acordo de Facilidades Empresariais de 2004, que entrou em vigor em 2007 para o Brasil, a Argentina e o Uruguai, e em 2019 para o Paraguai. O tratado, cujo objeto cinge-se à regulamentação da atividade empresarial no espaço de integração, visa a igualdade entre os nacionais dos membros do MERCOSUL quanto às condições para exercer a atividade empresarial no território de qualquer membro organização.¹²⁰

Nesse caso, mantém-se a regra do tratamento nacional, postulado clássico do direito internacional econômico. Interpretado para a pessoa física do empresário, implica na liberdade para exercício de qualquer atividade econômica e na prevenção de medidas discriminatórias que possam ser impostas pelas autoridades estatais no tocante à atividade econômica e questões associadas, notadamente o direito de propriedade.¹²¹

Embora não seja um tratado sobre migração propriamente dito, o Acordo de Facilidades Empresariais, ao tempo em que não interfere nas normas de admissão de estrangeiros do direito de cada Estado, fixa requisitos objetivos para o enquadramento da atividade como empresarial, condição que se reflete na modalidade de visto a ser aplicada em cada país. O Anexo I define a documentação a ser exigida e descreve as atividades abarcadas pelo tratado que, por sua vez, encontrarão espelho na legislação interna.

120 Acordo para a Facilitação de Atividades Empresariais no MERCOSUL. Artigo 1. Os empresários nacionais dos Estados Partes poderão estabelecer-se no território de qualquer dos outros Estados Partes para o exercício de suas atividades, sem outras restrições além daquelas emanadas das disposições que rijam as atividades exercidas pelos empresários no Estado receptor.

121 A segunda parte do artigo 3 previne medidas discriminatórias quanto à empresa: Artigo 3 – [...] Os Estados Partes comprometem-se, ainda, a aplicar às empresas dos demais Estados Partes o mesmo tratamento que aplicam a suas próprias empresas no tocante aos trâmites de inscrição, instalação e funcionamento.

Consta desse Anexo o critério para a admissão de investidores no âmbito do Acordo, demonstrando o alcance do que pode ser considerado atividade empresarial no MERCOSUL. Segundo o ponto A - 3 do Anexo, o investidor que desejar se beneficiar do tratamento favorável previsto no Acordo deve comprovar a transferência de um montante mínimo equivalente a US\$ 30.000 (trinta mil dólares), enviados do país do investidor por meio de instituições bancárias oficiais, assim como uma declaração juramentada prescrevendo que os valores serão destinados a atividade empresarial.

Já na seara dos investimentos, o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL de 2017 visa “facilitar o investimento direto que viabilize o desenvolvimento sustentável dos Estados Partes” (BRASIL, 2019b). Conforme os acordos de investimentos elaborados pelo Brasil que lhe servem de modelo, o Acordo é dividido em três pilares: (i) facilitação e cooperação em investimentos, (ii) governança institucional e (iii) redução de riscos e prevenção de controvérsias (BADIN, 2018, p. 223).

O perfil do Protocolo é similar ao dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos brasileiros, isto é, seguem um modelo de Acordo Bilateral de Investimentos próprio, elaborado não só com enfoque na proteção do investidor mercosulino e de seus bens, mas segundo a concepção de rebalanceamento entre as relações investidor-Estado, na transparência e na prevenção de controvérsias. Dito de outra forma, o Protocolo é mais limitado em matéria de proteção do investidor do que outros acordos de investimentos, posto que voltado menos para a proteção da pessoa física que ao incentivo de boas práticas empresariais exigidas dos investidores, no intuito de fomentar um ambiente de negócios sustentável.¹²²

Por conseguinte, trata-se de um tratado sucinto em termos de garantias aos investidores, não abordando propriamente o contexto migratório. Convém mencionar, no entanto, a garantia do acesso à justiça e do devido processo legal (artigo 4º) e a não-discriminação (artigo 5º), que garante ao investidor tratamento não menos favorável do que aquele outorgado aos investidores nacionais em situações similares. Foram excluídos os princípios do tratamento justo e equitativo e da na-

122 Sobre as obrigações de *compliance* que demandam prestações mútuas, afirma-se: “Tal abordagem ressalta a presença de obrigações recíprocas, rebalanceando os interesses dos investidores e dos países receptores de investimento. Estimula, ainda, o fluxo de investimento sustentável e cria um ambiente de confiança mútua. Ademais, para o Estado receptor de investimento, há maior espaço para legislar sobre medidas de prevenção e combate à corrupção, conforme artigo 15, e sobre questões relacionadas a problemas trabalhistas, saúde e meio ambiente, conforme artigo 16 (SILVA; VALKINIR, 2020, p. 17).

ção mais favorecida, comumente presentes em outros acordos de investimentos.

Outro ponto que deve ser mencionado é a manutenção da tendência de negativa de acesso aos foros internacionais. Nos mesmos moldes da resolução de controvérsias disposta no Protocolo de Olivos, o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-MERCOSUL não oportuniza ao investidor a defesa dos próprios interesses pela via arbitral, de maneira que eventuais controvérsias a respeito da aplicação do tratado só poderão ser sanadas por iniciativa dos Estados envolvidos.¹²³

Por último, o Protocolo de Montevideu sobre Serviços de 1997 visa a liberalização da prestação de serviços no âmbito do MERCOSUL, à semelhança do GATS, apresentado no capítulo anterior voltado para o direito internacional de vocação universal. No tocante ao tratamento dos prestadores de serviços estrangeiros, isto é, da pessoa física, o Protocolo de Montevideu aplica a igualdade de tratamento por força do princípio do tratamento da nação mais favorecida (artigo III) e do tratamento nacional (artigo V) (BRASIL, 2008b).

Além disso, o tratado regional replica a ressalva feita no Anexo do GATS em seu próprio Anexo sobre o Movimento de Pessoas Físicas Prestadoras de Serviços, quando se afasta de qualquer regulamentação de índole migratória. Todavia, ressalva que a aplicação da legislação migratória e dos protocolos de segurança e integridade das fronteiras não pode ser levada de maneira a esvaziar o conteúdo do Protocolo, prejudicando que os prestadores de serviços estrangeiros se beneficiem de suas disposições.¹²⁴

Em suma, os tratados internacionais regionais mencionados ajudam a evidenciar a interseção entre os direitos dos migrantes e as iniciativas de liberalização do espaço econômico, aqui materializadas nos esforços de integração dos países do MERCOSUL. O envolvimento do direito interno e da gestão pública a partir da vigência de acordos dessa natureza está centrado em garantir sua efetividade por meio de procedimentos administrativos e eventuais alterações nas modalidades de vistos.

123 O Artigo 24 do Protocolo descreve textualmente a “Solução de Controvérsias Entre os Estados Partes”.

124 ANEXO SOBRE O MOVIMENTO DE PESSOAS FÍSICAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS, 4. O Protocolo não impedirá que um Estado Parte aplique medidas para regular a entrada ou a estadia temporária de pessoas físicas em seu território, inclusive as medidas necessárias para proteger a integridade de suas fronteiras e garantir o movimento ordeiro de pessoas físicas através das mesmas, sempre que essas medidas não se apliquem de maneira a anular ou reduzir as vantagens resultantes para um Estado Parte dos termos de um compromisso específico (BRASIL, 2008b).

Uma vez em território nacional, a atuação desses agentes a nível local interage com órgãos como secretarias estaduais e municipais, juntas comerciais, cartórios, entre outros. Dessa forma, identifica-se um campo de atuação ainda não explorado pelo CERAM/RN, até o momento muito afetado na esfera da assistência social.

Enquanto comitê estadual voltado para a atenção aos migrantes, o CERAM/RN tem a possibilidade de se tornar um centro de referência para os estrangeiros residentes no Rio Grande do Norte, sem estar associado apenas a pessoas em situação de vulnerabilidade social. No quadro geral de aumento do contingente de migrantes no Brasil e na unidade federativa em análise, os servidores e profissionais prestadores de serviços públicos precisam da formação necessária para atender a essa população.

Ademais, para além da busca de empregos formais, os migrantes são empresários, autônomos e profissionais liberais que podem figurar como público-alvo de ações de incentivo ao desenvolvimento frequentemente oferecidas por entidades como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI). Espera-se que, com a institucionalização progressiva do CERAM/RN, o órgão passe a figurar como promotor e incentivador de iniciativas envolvendo atores econômicos estrangeiros, com ênfase no desenvolvimento local, na geração de empregos e na integração dos empresários e profissionais estrangeiros na sociedade potiguar.

Seção II. A NORMATIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES PELO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A mudança de paradigma dos direitos dos migrantes como matéria de direitos humanos, e não mais de soberania estatal, gerou efeitos na forma como a matéria é tratada regionalmente. Isso porque, malgrado os esforços universais protagonizados pela ONU e pela OIT, os sistemas mais robustos de proteção dos direitos humanos existem a nível regional, por meio da elaboração de tratados regionais de direitos humanos e de jurisdições internacionais que lhes garantam a aplicabilidade.

Nessa perspectiva, a maior contribuição para a proteção dos direitos dos migrantes na América Latina na atualidade se dá por intermédio do SIPDH, por meio da atuação da CIDH e da Corte IDH. O sistema, por sua vez, faz parte da OEA, organização internacional intergovernamental fundada em 1948, cujos objetivos envolvem a garantia da paz e segurança internacional no continente, a promoção da democracia, da solidariedade e a cooperação para o desenvolvimento econômico, social e cultural (OEA, 1967).

Assim, em que pese a preeminência sobre a questão seja do SIPDH, não se pode deixar de mencionar a contribuição da OEA como um todo para o direito internacional regional atinente à questão migratória. Mesmo antes da assinatura da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (CADH), assim como nos anos que sucederam a mais importante convenção sobre direitos humanos da região, a proteção dos migrantes integrava os interesses regionais, particularmente no que se refere à questão das migrações forçadas, em especial ao asilo político.

Sob os auspícios da OEA foram firmados inúmeros tratados aplicáveis aos migrantes e que devem ser observados pelas autoridades públicas estatais quando do seu tratamento, como o Protocolo de San Salvador sobre direitos econômicos, sociais e culturais e a Convenção Americana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância; além de instrumentos de soft law de importância, como a Carta Social das Américas, aprovada pela Assembleia Geral em 2012.

Com base no direito internacional desenvolvido na OEA e absorvido pelo sistema regional de proteção dos direitos humanos, que o interpreta, aplica e atualiza, a presente seção enfrentará os principais elementos dos direitos humanos dos migrantes na América Latina, segundo a perspectiva dos órgãos do SIPDH.

§ 1. A interpretação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

No campo do sistema de proteção, a CIDH possui natureza consultiva e tem como função a promoção dos direitos humanos na região. Em outras palavras, seu mandato está centrado na interpretação da DADDH e da CADH, bem como no monitoramento de sua aplicação pelos Estados-membros da OEA (OEA, 1979). Decorre do que precede a leitura do corpo de normas componentes do direito internacional interamericano, de alcance regional, de forma integrativa em relação aos padrões universais de proteção dos direitos humanos.

A DADDH trata do direito de residência em seu artigo XVIII, positivando o direito do nacional de permanecer do território de seu país de origem e de deixá-lo por vontade própria. De forma mais completa, o art. 22, CADH prevê não só a liberdade de circulação e residência aos nacionais e estrangeiros em condições regulares (22.1), limitada somente por meio de lei (22.3), como também o devido processo legal em caso de expulsão (22.6). Ademais, o non-refoulement e a vedação à expulsão coletiva constam nos incisos 22.8 e 22.9, respectivamente.

Os dois instrumentos normativos mais gerais do sistema se referem especificamente aos migrantes forçados ao tratar do tema do asilo político. A DADDH declara o direito de toda pessoa de buscar e obter asilo em Estado estrangeiro em caso de perseguição não motivada por crime comum (artigo XXVII), enquanto a CADH reconhece, em seu artigo 22.7, a mesma garantia quanto aos perseguidos por crime político ou crimes comuns conexos, ressalvada a conformação à legislação interna de cada Estado e ao direito internacional.

O tema do asilo é alvo de algumas divergências doutrinárias, fruto da imprecisão na utilização dos termos em vários tratados internacionais, inclusive latino-americanos.¹²⁵ Do ponto de vista do direito internacional humanitário, o asilo político pode ser entendido como termo genérico que agrupa o asilo diplomático, o asilo territorial e o refúgio.

No direito internacional geral, o direito de solicitar asilo é um instituto do direito humanitário, positivado no âmbito universal no artigo 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos: “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, s.p.). Com isso, a sociedade internacional reconhece o direito das pessoas de tentar obter asilo, mas não associa a uma obrigação por parte do Estado, que se reserva a prerrogativa soberana de optar ou não por concedê-lo (SANTIAGO, 2018, p. 406).

No sistema regional, contudo, há uma abertura para se reconhecer essa obrigação conexa do Estado em conceder asilo, vinculando essa conduta estatal às exigências do direito internacional, assim como à regulamentação da matéria pelo direito interno.¹²⁶ Essa conclusão decorre da dos artigos já citados, em especial o

125 Em termos de denominação, merece menção o Tratado Internacional sobre Asilo e Refúgio Político, firmado entre Paraguai e Uruguai em 1939. Nesse caso, apesar da escolha dos termos, “asilo” se refere exclusivamente ao asilo diplomático, enquanto “refúgio político”, na verdade, indica o asilo territorial (TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLÍTICO, 1939).

126 Acerca da mudança de visão da doutrina a respeito do asilo: “Bien qu’il appartient à chaque

artigo 22.7 da CADH, que garante a todas as pessoas “o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais” (OEA, 1969).

Asilo consiste, então, no ato de um Estado oferecer sua proteção a um indivíduo vítima de perseguição de outro Estado, o que pode ocorrer na figura tradicional do asilo político, ato discricionário do Estado como manifestação de sua soberania, ou por meio do refúgio, direito subjetivo atribuível ao indivíduo que atende aos critérios impostos pelo direito internacional. Por terem a mesma disposição finalística, o asilo, territorial ou diplomático, e o refúgio podem ser considerados institutos de direito internacional humanitário pertencentes à espécie asilo político, ou asilo lato sensu (RAMOS, 2011, p. 16).

Atualmente, a CIDH interpreta os dispositivos da DADDH e da CADH como a positivação do direito ao asilo de maneira ampla, isto é, para abarcar o regime mais protetivo inaugurado pela Convenção de Genebra de 1951, levando em conta a evolução do direito internacional dos refugiados também no sistema interamericano (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, p. 208-209). Sem descuidar da tradicional figura do asilo político, o direito de solicitar e receber asilo é hoje associado primordialmente ao direito dos refugiados, instituto mais alinhado às migrações forçadas contemporâneas no subcontinente, que atingem menos líderes políticos de oposição que grandes massas populacionais ameaçadas por crises políticas, econômicas e sociais generalizadas.¹²⁷

Ilustrativo disso é o informe atinente ao tratamento dado aos solicitantes de asilo no Canadá (2000). No texto, a CIDH entende que buscar e receber asilo constitui um direito do solicitante ao peticionamento em um processo efetivo, meio pelo qual será possível às autoridades estatais averiguarem sua conformação ou não aos critérios objetivos já estatuídos no direito internacional. Em outras palavras, a decisão estatal de conceder refúgio não é constitutiva, mas declaratória e,

État de déterminer les motifs pour lesquels il octroiera l’asile, de nos jours cette compétence discrétionnaire est nécessairement assortie de certaines exceptions, d’une part, en raison de la reconnaissance accrue des droits et intérêts de la personne et, d’autre part, en raison du poids normatif énorme du principe de non-refoulement” (GOODWIN-GILL, 2010, p. 9).

127 A crítica feita à tendência elitista do asilo político, utilizado para defender grandes personalidades, remonta à década de 1980 (CUÉLLAR et al, 1991, p. 483). Indicativos disso são os dados do CONARE sobre a motivação das solicitações de refúgio no Brasil na última década, onde 88% das fundamentações utilizam o critério de “grave e generalizada violação de direitos humanos” (SILVA et al., 2020, p. 38).

em última instância, vinculada aos parâmetros do direito internacional vigente (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2000, par. 70).

De maneira mais ampla, a contribuição da CIDH para a aplicação dos parâmetros interamericanos aos migrantes se revela por meio de instrumentos não constringentes, como o informe Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, publicado em 2015, e a Resolução nº 4/2019, sobre a aplicabilidade dos princípios interamericanos perante esse grupo. Documentos dessa natureza funcionam como compilados da posição do SIPDH, coincidindo, inclusive, com a posição apresentada pela Corte IDH a ser mencionada no ponto seguinte.

O extenso informe de 2015 visa apresentar um quadro geral de como os direitos dos migrantes vem sendo aplicados no SIPDH, de acordo com as fontes do direito internacional, as categorias de migrantes e a produção normativa secundária da CIDH e da Corte IDH. Nesse contexto, merece menção o capítulo que versa sobre as obrigações gerais de respeito às garantias das pessoas em situação migratória, atribuíveis aos Estados (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015).

De antemão, o documento reforça a vinculação dos Estados ao direito internacional positivo vigente na região, aplicável a todos que se encontrem sob sua jurisdição, estrangeiros inclusos. Dessa forma, a responsabilidade recai não só sobre o Estado de acolhimento do migrante, por força da competência territorial, como também ao Estado de origem, cujas responsabilidades de atender aos parâmetros regionais de proteção aos direitos humanos estão vinculadas à competência pessoal em relação aos seus nacionais (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, p. 77).

Com isso, refere-se ao conteúdo do artigo 1.1, da CADH, que evoca o princípio da igualdade e não-discriminação.¹²⁸ Como pedra de toque do novo paradigma de proteção dos migrantes, o princípio da não-discriminação possui lugar privilegiado no SIPDH. Segundo a perspectiva de tratamento isonômico dos migrantes

128 Convenção Americana de Direitos Humanos, Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos. 1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

entre si e perante os nacionais do país de acolhimento, compete aos Estados a obrigação de assegurar sua igualdade perante a lei, bem como de promover condições para a igualdade material (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, p. 91).

Em resposta aos recentes movimentos migratórios de massa no continente americano, a CIDH, por meio da Relatoria sobre os Direitos dos Migrantes, aprovou os Princípios Interamericanos sobre os Direitos Humanos de Todas as Pessoas Migrantes, Refugiadas, Apátridas e as Vítimas do Tráfico de Pessoas (Resolução nº 4/2019). Os 80 (oitenta) princípios foram divididos em 17 (dezesete) seções, levando em consideração os principais marcos dos direitos humanos no direito internacional universal e regional (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019).

Como uma análise minuciosa da Resolução foge ao objeto desta exposição, impende destacar apenas alguns dos princípios centrais envolvendo a matéria. Na Seção I, sobre os princípios fundamentais, há o non-refoulement, cuja aceção deve ser aplicada de forma abrangente, abarcando não só aqueles beneficiários do regime da Convenção de Genebra de 1951, mas qualquer estrangeiro em busca de proteção internacional e cuja vida e segurança estejam ameaçadas.¹²⁹

A Seção II cuida dos direitos da criança e do adolescente em contexto de mobilidade, consagrando o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente e o direito da criança e do adolescente de ser ouvido, expressar livremente sua opinião e participar do procedimento migratório nos limites de seu estágio de desenvolvimento. Assim, adapta às particularidades dos menores de idade em contexto migratório os direitos das crianças genericamente considerados no artigo 19 da CADH.

No que tange à não-discriminação, tema da Seção III, fica garantida a igualdade perante a lei e a igualdade de proteção entre todos os migrantes, vedado o tratamento discriminatório. O instrumento admite, no entanto, o tratamento diferenciado na regulamentação da admissão e exclusão de estrangeiros, desde que baseadas em objetivos legítimos, justificativa objetiva e que os meios sejam

129 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principio 6. [...] Se respetará el derecho de no devolución de cualquier persona donde el Estado en cuestión ejerce jurisdicción, incluso cuando están dentro del territorio del Estado; CADH, Artigo 22. Direito de circulação e residência. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

empregados de forma proporcional e razoável. Nesse caso, as normativas mercosulinas apontadas no ponto anterior podem ser consideradas legais perante os parâmetros do SIPDH.

O direito à nacionalidade e a proteção dos apátridas, Seção VI, reflete o artigo 20 da CADH ao reconhecer a nacionalidade como um direito humano (princípio 22) e o dever do Estado de prevenir a apatridia (princípio 27). Com efeito, o principal marco normativo do sistema estabelece o direito à nacionalidade, bem como o direito de não ser privado arbitrariamente dela.¹³⁰

A seção VIII se volta à proteção da família e aos direitos à unidade e reunião familiares, adotando uma perspectiva pluralista do conceito de família. Dessa forma, além de consagrar o tradicional direito à reunião familiar, elemento comum na gestão migratória das principais democracias, a CIDH vai além ao prevenir tratamentos discriminatórios em relação aos modelos de famílias baseados em gênero, orientação sexual, identidade de gênero ou estado civil (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019).

O direito à propriedade e os direitos sociais estão elencados na Seção IX. No direito ao trabalho (princípio 36), o instrumento veda que o trabalhador migrante em situação irregular seja alijado dos direitos laborais garantidos pela ordem jurídica interna, da mesma forma que o acesso à educação é direito da criança e do adolescente migrante em qualquer circunstância (princípio 37) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019).

A Seção X versa sobre o acesso à justiça, englobando o acesso gratuito ao judiciário, ao recurso e o devido processo legal, em condições de igualdade com o nacional (princípio 40); a proteção à vítima de tráfico de pessoas, vedada à privação de liberdade (princípio 43) e a reparação integral por violação de direitos humanos (princípio 46) (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019). Remete, portanto, aos artigos 8 e 25 da CADH, que versam sobre o acesso à justiça e a proteção judicial.

A garantia do devido processo legal também surge aplicada ao processo migratório (Seção XI). O princípio 50 aponta para as garantias mínimas às quais o migrante deve ter acesso no curso de sua regularização migratória junto às auto-

130 CADH, Artigo 20. Direito à nacionalidade. 1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra. 3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade nem do direito de mudá-la (OEA, 1969).

ridades administrativas e judiciais. Dessa forma, como já apontado pela Comissão no informe de 2000 sobre a situação dos solicitantes de asilo no Canadá, a discriminação do Estado para estabelecer a própria política migratória deve atender aos padrões do Estado de Direito.¹³¹

Uma preocupação muito atual do SIPDH tem sido a garantia dos direitos dos migrantes em situação de privação de liberdade, haja vista o recrudescimento das políticas migratórias voltadas para a securitização. Nesse caso, além das garantias outorgadas a qualquer indivíduo que se encontre sob a tutela do Estado, consagradas pelos artigos 8 e 25 da CADH, é preciso oportunizar o direito à assistência consular do estrangeiro detido, por força da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963.¹³²

Partindo para a seara da gestão migratória, o princípio 9, cooperação e coordenação, determina a obrigação dos Estados de atuar de forma cooperativa em matéria de migração internacional, fortalecendo os canais de migração regular, ao tempo em que combatem conjuntamente a migração irregular. Assim como a cooperação interestatal, o dispositivo faz menção ao auxílio técnico oferecido pelas agências e entidades da ONU e de outras organizações internacionais e pelas organizações da sociedade civil (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019).

A presença de um princípio dessa natureza em um instrumento enunciativo de direitos humanos evidencia o hibridismo dos direitos dos migrantes como vêm sendo tratados pelas organizações internacionais. Apesar de seu teor político, o encorajamento de medidas cooperativas sob o marco regional da proteção dos direitos humanos busca a manutenção do paradigma centrado nos direitos dos migrantes da governança migratória multilateral, senão de todo continente, ao menos entre os países da América Latina.

131 “Como Estado Parte de la Carta de la OEA, Canadá se ha comprometido libremente a defender el respeto a los derechos humanos, uno de los principios fundamentales de la Organización. Puesto que la Declaración Americana es el origen de una obligación internacional, que quienes están sujetos a la jurisdicción de Canadá tienen derecho a sus protecciones y que la falta de observancia de tales derechos puede dar lugar a una responsabilidad del Estado en el plano internacional, es de fundamental importancia que todas las autoridades pertinentes, tanto a nivel provincial como federal, tengan pleno conocimiento de sus disposiciones, así como de otras derivadas de otros tratados e instrumentos vigentes en Canadá.” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2000).

132 A Convenção de Viena de 1963 estabelece, em seu artigo 36, a obrigação do Estado receptor de comunicar à repartição consular do Estado que envia quando um nacional do último for detido na jurisdição do primeiro, a fim de oportunizar a comunicação com o indivíduo e, se for do interesse estatal, oportunizar sua defesa (BRASIL, 1967).

Nesse ponto, convém lembrar a participação do Estado do Rio Grande do Norte no processo de certificação MigraCidades, promovido pela OIM. A iniciativa visa aproximar os governos estaduais e locais dos indicadores e padrões desenvolvidos em âmbito internacional e tem gerado efeitos positivos para a gestão pública potiguar.

O atendimento aos padrões interamericanos de atenção aos migrantes, conforme sustentado pela CIDH, está associado à aplicação direta do direito internacional positivo, como também à adaptação do direito interno de cada Estado de acordo com os padrões mínimos exigidos pelo sistema regional. Essa responsabilidade, cunhada no art. 2, CADH, estende-se também aos entes subnacionais no limite de suas competências, por força da cláusula federal (artigo 28).¹³³

Nada obstante os elementos aqui elencados integrarem o conjunto das fontes do direito produzidas pela CIDH, as considerações acerca de suas consequências para o objeto de estudo serão realizadas ao final da seção, uma vez que se confundem com aquelas provenientes dos entendimentos da Corte IDH, aos quais se passa a seguir.

§ 2. A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Segundo órgão do sistema regional de proteção dos direitos humanos, a Corte IDH possui competência jurisdicional e consultiva. Por meio delas, o tribunal internacional se consolida como autoridade para a interpretação e aplicação da CADH e do direito internacional regional.

Em linhas gerais, a diferença essencial entre as duas modalidades de competência repousa em sua força vinculante. Enquanto a opinião consultiva consiste em um esclarecimento a respeito de uma norma do SIPDH em abstrato, a sentença decorre da atividade jurisdicional da Corte, após a análise de um caso concreto submetido ao exercício do contraditório, e é de observância obrigatória entre as partes.

É por meio das opiniões consultivas e das sentenças que o tribunal

133 CADH, Artigo 28. Cláusula federal. [...] 2. No tocante às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinente, em conformidade com sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção.

internacional aplica e atualiza a CADH, adaptando o texto à realidade das violações de direitos humanos na região. No caso dos direitos dos migrantes, a Corte já foi provocada em suas duas modalidades de atuação para aplicar a CADH e a DADDH.

Muitos dos princípios elencados pela CIDH foram desenvolvidos e consolidados pela atuação da Corte IDH, alguns relativos exclusivamente aos migrantes como é o caso do non-refoulement (artigo X, CADH) ou da liberdade de circulação e residência (artigo 22, CADH), e outros gerais, como o direito à liberdade pessoal (artigo 7, CADH) e as garantias judiciais (artigo 8, CADH). A jurisprudência a ser analisada consistirá nas opiniões consultivas OC-16, OC-18 e OC-25 e nas decisões proferidas nos casos Família Pacheco Tineo vs. Bolívia e Pessoas Dominicanas e Haitianas expulsas vs. República Dominicana, por tratarem de questões centrais a essa análise.

Solicitada pelos Estados Unidos Mexicanos, a opinião consultiva OC-16 trata das “garantias judiciais mínimas e ao devido processo no marco da pena de morte, imposta judicialmente a estrangeiros, a quem o Estado receptor não informou sobre seu direito a comunicar-se e a solicitar a assistência das autoridades consulares” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1999, p. 2). Consiste, portanto, na aplicação do artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1967, que versa sobre a assistência consular ao estrangeiro detido pela jurisdição de outro Estado, sob o marco do SIPDH.¹³⁴

Na interpretação do art. 36, Convenção de Viena, a Corte faz uso do art. 64, CADH, para considerar o direito à notificação da repartição consular como pertencente ao conjunto dos direitos humanos aplicáveis no continente americano.¹³⁵ Nesse sentido, entende que o instituto de direito internacional universal possui duplo caráter: reconhecer o direito do Estado de prestar assistência ao seu nacional por meio do representante consular e o direito do estrangeiro sob privação de liberdade de buscar assistência do representante consular (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1999, p. 49).

134 O mesmo dispositivo desse tratado foi utilizado como base para condenar os Estados Unidos da América perante a CIJ nos casos *La Grand* (2001) e *Avena and Other Mexican Nationals* (2004), pelas falhas de procedimento ocorridas nos julgamentos que condenaram alemães e mexicanos à morte.

135 CADH, Artigo 64. 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

Por meio do parecer, a Corte IDH faz uso de um instituto do direito internacional universal, proveniente de um tratado que versa majoritariamente sobre relações interestatais, para reconhecer a obrigação do Estado em caso de encarceramento de migrantes. Logo, o direito de buscar a assistência consular e o direito à informação a ele conexo passam a integrar o conjunto dos direitos dos estrangeiros às garantias do devido processo legal no SIPDH (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1999, p. 63).

A elevação da garantia à posição de direito humano perante o sistema regional reforça responsabilidade do Estado brasileiro em garantir sua observância pelas forças de segurança. Nesta medida, o CERAM/RN avocou essa responsabilidade ao contatar a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESED), alertando sobre a obrigação de notificar a repartição consular do país de nacionalidade do detido.¹³⁶

Sobre o direito ao asilo, a Corte IDH sustenta posição idêntica à CIDH no Caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia, de 2013 (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013). A jurisdição interamericana foi provocada para apreciar a expulsão da família peruana da Bolívia, culminando no exame da convencionalidade da condução do processo de solicitação de refúgio naquele país.¹³⁷

A sentença proferida considerou o Estado boliviano responsável pelo descumprimento não só do direito de asilo e do non-refoulement (artigo 22.7 e 22.8), como também pela lesão às garantias processuais (artigo 8) e ao direito à proteção judicial (artigo 25) (OEA, 1969). Nesta medida, o trecho do dispositivo do artigo 22.7 que condiciona o direito de asilo ao direito interno do Estado e ao direito internacional foi interpretado como a garantia de acesso, pelo solicitante de asilo ou refúgio, de um procedimento idôneo, submetido à autoridade competente e sujeito às garantias processuais do contraditório, do recurso e da revisão judicial.

O posicionamento mais recente sobre o direito de asilo ocorreu na Opinião Consultiva nº 25/18, voltada essencialmente à caracterização ou não do asilo

136 A recomendação foi realizada por meio do Ofício nº 120/2020 – CERAM/SETHAS, de 21 de agosto de 2020.

137 Como afirmado na Sentença, não se trata de uma análise, pela Corte IDH, da comprovação da situação de risco que autorizaria o reconhecimento dos membros da família Pacheco Tineo como refugiados, análise que cabe às autoridades bolivianas, mas da lisura do procedimento conduzido por essas autoridades à luz dos parâmetros do SIPDH. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2013, p. 58-59)

como um direito humano. Nessa ocasião, a Corte IDH manteve o entendimento a respeito da existência de um direito subjetivo ao asilo pela CIDH, conquanto o sujeito se conforme aos requisitos objetivos e subjetivos definidos pelo direito do Estado de recepção e pelo direito internacional CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019).

Outro elemento trabalhado pela Corte no exercício de sua competência consultiva é a igualdade de tratamento e não-discriminação entre os migrantes. Na OC-18, solicitada pelo Estado mexicano, o tema foi o estatuto jurídico dos migrantes indocumentados, isto é, aqueles em situação irregular no território estrangeiro.

A relevância desse parecer em particular se dá não só pela aplicação do princípio perante os migrantes em situação irregular, mas também pela sua elevação a norma de jus cogens. Com efeito, a Corte IDH considera que a igualdade perante a lei e não-discriminação é uma garantia que se impõe em toda a atuação do Estado relacionada aos direitos humanos, seja fundamentada no direito internacional, seja no direito interno, constituindo norma de direito internacional geral cuja observância independe da aquiescência do Estado por meio de tratado ou por ato de direito interno (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003, p. 103).

Naturalmente, a aplicação do princípio a todos os indivíduos que se encontrem sob a jurisdição de um Estado não implica no esvaziamento da legislação migratória. O Estado continua autorizado a adotar as medidas definidas em lei para a retirada de seu território de pessoas cuja entrada tenha se dado à sua revelia, atendidos os direitos e garantias fundamentais que constituem o núcleo dos direitos humanos durante esse processo, como o devido processo legal e a dignidade humana (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003, p. 107).

Esse princípio foi novamente adotado no caso contencioso Pessoas Dominicanas e Haitianas Expulsas vs. República Dominicana, quando a Corte considerou que o Estado caribenho praticava uma política discriminatória perante a população haitiana e seus descendentes em seu território, inclusive por meio de expulsões coletivas periódicas ao longo da década de 1990 (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, p. 140).

O tribunal internacional observou a violação de inúmeros direitos garantidos pela CADH diante do paradigma da igualdade perante a lei e não-discrimina-

ção, conforme indica o artigo 1.1 da Convenção.¹³⁸ A conduta praticada pela Estado dominicano reflete na obrigação de se abster de praticar atos discriminatórios e, alternativamente, de compensar as vítimas de violações de direitos motivadas por sua condição pessoal, pela via judicial ou por meio de políticas afirmativas (ESIS; PALUMA; SILVA, 2020, p. 434).

Ademais, o procedimento de expulsão coletiva de estrangeiros, dos quais foram vítimas os haitianos e seus descendentes, é ato vedado pelo art. 22.9, CADH, por ser incompatível com a análise individualizada de cada caso, elemento que faz parte da garantia do devido processo legal aplicável ao procedimento de regularização migratória. Para que um procedimento de expulsão seja considerado legal, é necessário que (i) a pessoa seja informada do conteúdo das acusações e da possibilidade de expulsão ou deportação; (ii) em caso de decisão desfavorável, seja garantido o direito de recorrer perante autoridade competente, e (iii) haja notificação formal da deportação ou expulsão, por decisão fundamentada conforme a lei (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014. p. 125).

Como se pode observar, o principal obstáculo enfrentado atualmente pelos Estados para a aplicação dos direitos dos migrantes esbarra na garantia do devido processo legal. O descumprimento dos artigos 8 e 25 da CADH se revela reincidente em grande parte dos casos estudados, expondo os entraves, muitas vezes burocráticos, para a satisfação de direitos como o non-refoulement, a livre circulação e residência e mesmo a nacionalidade (TRINDADE, 2008, p. 41).

Por conseguinte, o acesso à justiça é garantia que pode ser buscada por meio da articulação com as defensorias públicas e mesmo com as universidades, por meio de projetos de extensão que prestem serviços jurídicos gratuitos. Como o CERAM/RN já possui relações institucionais com a Defensoria Pública da União e três instituições de ensino superior – a saber a UFRN, a UERN e a Universidade Potiguar – há um ambiente favorável para projetos que enderecem as barreiras tradicionais enfrentadas pelos migrantes para acessarem o Judiciário.

De maneira consentânea com a relevância atribuída ao princípio da igualdade e não-discriminação, o tratamento isonômico dos migrantes perante a lei já é consagrado na ordem jurídica brasileira, por força do art. 3º, IV, Lei de Migração. O segundo elemento do princípio, qual seja a promoção da igualdade material, por

138 Reconhecimento da personalidade jurídica (artigo 3), nacionalidade (artigo 20), nome (artigo 18), liberdade pessoal (artigo 7), circulação e residência (artigo 22), garantias judiciais (artigo 8), proteção judicial (artigo 25), proteção da família (artigo 17) e proteção da honra e da dignidade (artigo 11) (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, p. 140-141).

seu turno, merece atenção constante do Poder Público.

No caso do Estado do Rio Grande do Norte, é importante notar sinais positivos da busca pelo tratamento isonômico entre os migrantes e entre eles e os nacionais. Durante a pandemia, a gestão estatal reconheceu e equiparou o estado de vulnerabilidade social de algumas famílias migrantes a de outros grupos expostos a maior risco sanitário e econômico, como é o caso da população de rua, por meio do programa “RN Chega Junto” (Decreto Estadual nº 29.889/2020) e do Plano Emergencial para Prevenção e Enfrentamento da COVID-19 para a População em Situação de Rua, Refugiados, Apátridas e Migrantes, elaborado pela SESAP com participação do CERAM/RN.

Outra ação que busca aplicar o princípio da isonomia foi a inclusão dos venezuelanos indígenas no grupo prioritário da vacinação contra a COVID-19, em atendimento à Recomendação nº 04/2021. Com isso, os municípios de acolhimento dos migrantes indígenas equipararam o grupo aos demais indígenas residentes no território potiguar, reconhecendo a igualdade de condições que levam essa população a ser mais vulnerável à transmissão da doença.

O combate à xenofobia também faz parte do planejamento da gestão pública estadual, figurando no eixo 5, sobre segurança pública, defesa social e administração penitenciária do Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. Nesse contexto, o programa visa o levantamento de dados estatísticos sobre a violência baseada em discriminação contra os estrangeiros, a criação de um canal de denúncia e a promoção de campanhas conscientizadoras da população (RIO GRANDE DO NORTE, 2021a).

Ocorre que, até o momento, o controle populacional dos estrangeiros e as coletas de dados sobre os migrantes em geral no Rio Grande do Norte têm sido deficientes. Com efeito, não há metodologia para a coleta e tratamento de dados ou mesmo confiabilidade nos números repassados pelas secretarias municipais, em geral retirados da assistência social. Logo, a formulação de qualquer política, ou mesmo o monitoramento da eficiência das medidas já aplicadas, fica prejudicada.

De outro giro, a atenção aos migrantes em situação irregular também figura nas ações estatais, especialmente na área da assistência social, saúde e atenção às minorias. Nesse ponto, convém destacar a criação do CARE/RN, abrigo temporário para o acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade social que visa atender à necessidade emergencial de moradia, bem como as metas do Plano Plurianual que envolvem

elaboração de um manual para a orientação dos servidores públicos em contato direto com a população sobre os direitos dos migrantes (meta 0580) e a atenção à população migrante LGBT para o acesso às políticas públicas voltadas a essas minorias (meta 1525).

Não sendo a gestão migratória uma competência constitucional dos estados federados, a permanência ou não das pessoas e a persistência dos problemas envolvendo a regularização não está sob a responsabilidade dos estados e municípios, que devem, no entanto, garantir condições de vida digna a todos que vivam, temporariamente ou não, em cada localidade.¹³⁹

Todavia, quanto à política estatal de promoção do emprego e renda, há uma limitação sensível em relação aos migrantes em situação irregular. Medidas como, por exemplo, as ações financiadas pela Lei Aldir Blanc em benefício dos profissionais da cultura ou o Plano Estadual de Economia Solidária, estão voltadas aos migrantes em condição regular, uma vez que a filiação aos programas demanda a apresentação de documento pessoal válido em território nacional, a possibilidade de abrir conta bancária para acessar crédito, entre outras exigências de ordem prática. Isso não implica descumprimento do princípio da igualdade e não-discriminação, pois não se trata de negativa de acesso a condições de vida digna.

Retomando à jurisprudência interamericana, o caso Pessoas Dominicanas e Haitianas também merece atenção no que toca ao direito à nacionalidade e à prevenção da apatridia. Isto porque também foram vítimas de discriminação os descendentes dos migrantes, isto é, aqueles já nascidos em território dominicano.

Assinala a CADH, em seu artigo 20.2, que “toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra”. Dessa forma, em interpretação sistemática com o art. 7, Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, entende-se ser dever do Estado a outorga de nacionalidade à criança nascida em seu território que não goze de outra nacionalidade, segundo o critério do *jus soli* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, p. 92-93).

Salvaguardada a competência pessoal do Estado de definir os parâmetros de aquisição da nacionalidade, o direito internacional vincula não só a prevenção da apatridia como o respeito à igualdade perante a lei, prevenindo a utilização de bases dis-

139 Sobre a relação entre direitos humanos e migração: “Os seres humanos não se tornam desprovidos de seus direitos em razão de seu status migratório ou de qualquer outra circunstância” (TRINIDADE, 2008, p. 58).

criminatorias para negar a nacionalidade aos descendentes de estrangeiros de determinada origem CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, p. 93). Bem assim, todos os direitos da personalidade, condição para a existência do indivíduo enquanto sujeito de direito em uma determinada comunidade nacional, não podem estar sujeitos a critérios discriminatórios, sobretudo em se tratando do acesso das crianças e adolescentes aos serviços estatais (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, p. 96-97).

Como parte do exercício da competência residual dos estados, a inclusão dos migrantes na Política Estadual para Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica tem o fulcro de assegurar o direito à nacionalidade brasileira dos filhos dos estrangeiros nascidos no Rio Grande do Norte, assim como o pleno reconhecimento na sua personalidade jurídica, nome e identidade. Nesse caso, trata-se de medida relevante para a prevenção da apatridia e constitui uma ação importante para que o ente subnacional contribua com o cumprimento das responsabilidades assumidas internacionalmente pelo Estado brasileiro.

Percorrido esse caminho, percebe-se a inspiração internacionalista que marca a atuação do CERAM/RN desde sua criação, fazendo de sua tarefa consultiva um potencial norteador e fiscalizador das políticas públicas empreendidas no Estado do Rio Grande do Norte para a atenção aos migrantes.

II CONCLUSÃO

Cada vez mais, o direito internacional tem seu âmbito de competência material expandido, tendo como consequência a maior padronização dos comportamentos dos Estados e a maior semelhança entre as ordens jurídicas internas. A movimentação da sociedade internacional no intuito de criar padrões de comportamento aos quais o direito interno deve ser adaptado simboliza a compreensão de que, em um mundo globalizado onde os fenômenos têm quase sempre efeitos transnacionais, a solução para os problemas também precisa ser negociada nesse nível.

A mobilidade humana não é diferente. Como realidade das sociedades, a migração internacional envolve sempre dois Estados, o de destino, afetado em sua competência territorial de controlar a entrada em suas fronteiras, e o de origem, responsável pelo seu nacional, como expressão da competência pessoal. Diante desses contornos, o interesse da sociedade internacional na matéria perpassa tanto pelos interesses interestatais, quanto pela preocupação contemporânea com a prevalência dos direitos humanos.

Atualmente, a maioria das responsabilidades internacionais assumidas pelos Estados perante a população estrangeira em seu território está associada ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os tratados internacionais protetivos dos direitos dos migrantes, sejam aqueles em matéria de direitos humanos em geral, sejam aqueles que visam categorias específicas de migrantes, criam direitos subjetivos para as pessoas sob a jurisdição do Estado, ao tempo em que geram obrigações para o signatário, envolvendo o dever de preservar liberdades, assim como de adotar medidas positivas de adaptação da ordem jurídica interna e de mecanismos materiais para fazer valer os direitos garantidos internacionalmente.

Nesse contexto, esta obra envolveu as responsabilidades internacionais que, conquanto assumidas pela República Federativa do Brasil, fazem parte das competências constitucionais dos entes subnacionais. Dessa forma, intentou-se olhar as obrigações internacionais expressas pelo Estado brasileiro perante os migrantes a partir da perspectiva dos estados-membros da federação, pessoas jurídicas de direito público interno cuja esfera de competência é definida com autonomia pela ordem constitucional.

O pano de fundo utilizado foi a aplicação dos fundamentos teóricos à realidade institucional local, isto é, do Estado do Rio Grande do Norte, por meio do acompanhamento das atividades do CERAM/RN enquanto órgão consultivo do Executivo estadual voltado para a garantia dos direitos dos migrantes.

Nesta medida, a fim de responder ao problema central, qual seja a compatibilidade ou não das medidas adotadas pelo CERAM/RN com o direito internacional vigente no Brasil, o estudo foi dividido em dois momentos. A Primeira Parte se voltou ao direito interno e à experiência prática do órgão alvo da investigação, tratando da definição das competências estaduais associadas à garantia dos direitos dos migrantes. A Segunda Parte, com teor de diagnóstico, versou sobre a afinidade entre as atividades do CERAM/RN no período de dezembro de 2019 a março de 2021 e os parâmetros dispostos pelo direito internacional universal e regional.

Pela repartição constitucional de competências, observou-se que a participação dos estados federados na proteção dos direitos dos migrantes e na gestão migratória ocorre a partir da competência residual, que lhes reserva a faculdade de endereçar todas as matérias que não estejam afetas aos demais entes da federação, e as competências comuns na figura da guarda da Constituição e das leis. Assim, além das limitações impostas pela Constituição e leis federais em matéria migratória e da competência municipal para assuntos de interesse local, podem os estados complementar tudo aquilo que deixou de ser regulamentado em outras esferas.

A concretização dessas obrigações repartidas depende, então, da atuação conjunta dos entes federados segundo a lógica do federalismo cooperativo. A partir da reconstrução do conceito para o federalismo brasileiro, as competências comuns e concorrentes devem ser exercidas de forma articulada, garantindo, de um lado, a coordenação das ações de forma sistemática pela União e, de outro, a execução adaptada às realidades locais pelos estados e municípios.

Dessa forma, mesmo quando a atuação da União deixa de atender aos princípios básicos estatuídos na ordem jurídica nacional, como ocorre com a atual política de fechamento de fronteiras em virtude da pandemia, subsiste a responsabilidade dos estados e municípios de fazer valer os direitos dos migrantes na sua circunscrição de competências.

Até o momento, ante a ausência da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, prevista no art. 120, Lei de Migração, os estados têm sob sua responsabilidade suplementar essa ausência no planejamento de políticas públicas, assim como no permissivo da produção legislativa. A respeito da relação entre estados e municípios, subsiste o dever de atuação coordenada, nos moldes do federalismo cooperativo.

Com base nesse cenário, foi sustentado que a iniciativa de criar um órgão consultivo estadual para nortear as políticas públicas voltadas para os migrantes atende

ao vazio criado pela União, fazendo do nível estadual um foro de debate, capacitação e implementação de políticas, em conjunto com os municípios afetados e a sociedade civil e com participação de outros órgãos governamentais e das organizações internacionais.

Essa asserção reflete o modelo adotado pelo CERAM/RN. De composição mista, que envolve órgãos da administração estadual, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil, o papel consultivo é realizado com ênfase na garantia de direitos, por meio da articulação com órgãos federais, estaduais e municipais. A partir da observação direta das atividades do Comitê e dos documentos internos produzidos ao longo do período da pesquisa, foi possível concluir que o CERAM/RN opera de maneira consentânea com a seara de competência dos estados, utilizando-se da atividade consultiva para articular respostas conjuntas aos desafios locais envolvendo a atenção aos migrantes.

De maneira geral, nota-se que há interesse do CERAM/RN em elevar a gestão pública estadual ao padrão estabelecido pelos mais importantes tratados internacionais e pelos foros internacionais mais recentes. No entanto, para que não se tornem promessas vazias, ou meras citações ornamentais de textos como o Pacto para Refugiados ou a Convenção de Genebra de 1951, é preciso ir além no planejamento e execuções de políticas.

Os elementos reunidos corroboram com o diagnóstico no sentido de apontar a tempestividade da resposta do Comitê na resposta à emergência de saúde pública que ocorre de forma quase contemporânea a sua criação. A emissão de recomendações, a preocupação com as condições sanitárias de abrigo, a inclusão dos migrantes como grupo alvo do Plano Emergencial para Prevenção e Enfrentamento da COVID-19 e dos venezuelanos indígenas como grupo prioritário para a vacinação foram todas medidas promotoras do tratamento equitativo dos migrantes, sem discriminação quanto à condição de entrada ou à regularidade migratória.

A partir das obrigações gerais de proteção dos direitos dos migrantes, verificou-se que o CERAM/RN enquanto órgão consultivo operou sempre de maneira consentânea com os tratados internacionais, mas o mesmo não é verdade para os demais órgãos estatais. O trabalho de divulgação acerca das obrigações do Estado em relação ao tratamento dos estrangeiros realizado pelo Comitê, por si só, não é capaz de evitar eventuais lesões de direitos.

Ademais, o aumento quantitativo do fluxo de migrantes no território potiguar

nos últimos anos, espelhando a condição do Estado brasileiro, associado ao amplo rol de direitos assegurados pelo direito internacional, regulamentado e complementado pelo direito interno, cria um cenário de um ambiente institucional despreparado para lidar com a crise migratória. Portanto, entre aquilo que está previsto e a efetivação dos direitos na prática, há elementos de gestão que passam pelo planejamento, alocação de recursos, qualificação de profissionais e amadurecimento institucional, sem os quais não há como garantir dignidade aos migrantes.

Nesse sentido, para que o CERAM/RN cumpra com seus objetivos institucionais, fazendo do Rio Grande do Norte um estado cumpridor das obrigações de proteção dos migrantes, é necessário que haja maior monitoramento e fiscalização das atividades do próprio estado e dos municípios, inclusive com a oferta de auxílio técnico para que estes se adequem aos padrões exigidos pela sociedade internacional.

Aliado a isso, o controle e a formulação de novas políticas voltadas para esse público demandam a coleta e tratamento de dados com maior confiabilidade, sem os quais não há como diagnosticar onde o Poder Público vem falhando. Com amparo no objetivo 1 do Pacto Global para Migrações, a construção de uma base de dados para apoiar políticas formuladas segundo evidências é essencial para uma gestão pública eficaz em apontar e solucionar as principais fragilidades na atenção aos migrantes no estado.

Diante da já comentada proporção dos direitos dos migrantes e iniciativas em governança hoje encampados pela sociedade internacional, assim como da amplitude desses mesmos elementos que se encontram na área de atuação dos estados federados, há uma infinidade de possibilidades a se apontar para a gestão pública e a produção legislativa estadual. No entanto, o tempo e os recursos são limitados e é preciso que o Estado enumere suas prioridades e as cumpra, sempre atuando dentro dos limites das suas obrigações.

Portanto, as boas práticas identificadas nesse estudo, combinadas às críticas e sugestões ventiladas, têm o condão de contribuir para o debate ainda incipiente no Brasil sobre a governança migratória para além do controle migratório, isto é, mais focada na garantia de direitos que no controle das fronteiras. Dessa forma, em um apanhado, a iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Norte de, em dezembro de 2019, criar um comitê consultivo para auxiliar a gestão pública na atenção aos migrantes gerou frutos positivos em um período desafiador e, por isso, merece reconhecimento.

Enquanto exame exclusivamente jurídico, de compatibilidade entre o direito internacional e o direito interno, o CERAM/RN apontou um caminho atento às obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro e aos padrões internacionais de governança migratória. As falhas e omissões identificadas merecem atenção do Poder Público, mas não adquirem gravidade para serem consideradas lesão ao direito internacional, tampouco à Constituição e à legislação federal aplicável.

Importa destacar, no entanto, que não cabe ao CERAM/RN o papel de polícia administrativa ou o exercício de qualquer forma de autoridade perante os demais órgãos da Administração, razão pela qual sua atividade não pode ser considerada o ponto final da garantia dos direitos dos migrantes no Rio Grande do Norte, mas antes o princípio. Também quando se fala em assegurar direitos previstos no plano internacional, recai sobre o Poder Judiciário a função última de interpretar e aplicar o direito nos casos concretos.

Finalmente, em um Estado que se mostra historicamente – e cada vez mais – negligente quanto às suas responsabilidades assumidas perante a sociedade internacional para com seu povo, iniciativas como o CERAM/RN devem ser reconhecidas como um sinal de respeito ao Estado de Direito e à própria razão de ser do Direito: a proteção do ser humano.

II REFERÊNCIAS

ABRAÇO CULTURAL. *Sobre o Abraço Cultural*. Disponível em: <https://bit.ly/3D-jNiWq>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

ACNUR. Resolução nº 428, de 14 de dezembro de 1950. *Estatuto do ACNUR*. Disponível em: <https://bit.ly/3R8QWrH>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ACNUR. *Manual de Proteção aos Apátridas de acordo com a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas*. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014.

ACNUR. *Os Warao no Brasil: Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. 2021. p. 26. Disponível em: <https://bit.ly/3j1fPcx>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ACNUR. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional: resumo das conclusões*. p. 3-6. Prato, Itália, 27-28 maio 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3WAotw8>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ACNUR. *Termo de Referência: Cátedra Sérgio Vieira de Mello*. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3RaFV9h>. Acesso em 23 ago. 2021.

AGUIRRE, Orlando; MERA, Gabriela; NEJAMKIS, Lucila. Políticas migratorias e integración regional: la libre circulación y los desafíos a la ciudadanía. In: NOVI-CK, Susana (Dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

AHOUGA, Younes. The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, n. 9, p. 1523-1540, 23 ago. 2017. Informa UK Limited.

ARLETTAZ, Fernando. Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos. *Revista Ius et Praxis*, v. 22, n. 1, p. 187 - 226, 2016.

ARQUIDIOCESE DE NATAL. *Reunião discute situação de venezuelanos indígenas*. 2 de outubro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3kNiyqa>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ARRETCHE, Martha. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Cadernos Pólis: Direitos humanos e políticas públicas*, n. 2, p. 32-43. São Paulo: Pólis, 2001. p. 33-34. Disponível em: <https://bit.ly/3WA69Dq>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BADIN, Michele Ratton Sanches; MOROSINI, Fabio. Navigation between Resistance and Conformity with the IIR. In: BADIN, Michele Ratton Sanches; MOROSINI, Fabio. *Reconceptualizing International Investment Law for Global South*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 24, n. 3, p. 27-59, 10 dez. 2019. p. 47. Centro Universitário Autônomo do Brasil.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BATCHELOR, Carol A. Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 1, p. 156-182, 1998.

BENNOUNA, Mohamed. Le Droit International entre la Lettre et l'Esprit. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 383, p. 21-231, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

BETTS, Alexander. The Global Compact on Refugees: towards a theory of change? *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 4, p. 623-626, dez. 2018. Oxford University Press (OUP).

BICHARA, Jahyr-Philippe. As restrições à soberania dos Estados em matéria de controle migratório à luz do direito internacional. *Cadernos Adenauer XXI: Soberania na atualidade*, n. 3, p. 151-177. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2020.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O direito internacional e os migrantes. In: BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito internacional e questões da atualidade: os direitos dos migrantes*. Natal: Caule de Papiro, 2021.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 236-252, 2017.

BICHARA, Jahyr-Philippe; ROCHA, Isly Queiroz Maia. Leitura da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais sobre apatridia: as fragilidades na aplicação do direito internacional e as interpretações dissonantes. *Revista dos Tribunais*, v. 1028, n. 110, p. 205-228. São Paulo: Ed. RT, junho 2021.

BÖHNING, W. R. The ILO and Contemporary International Economic Migration. *International Migration Review*, v. 10, n. 2, p. 147-156, jun. 1976. SAGE Publications.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. Soberania e Direito Internacional. *Cadernos Adenauer XXI: Soberania na atualidade*, n. 3, p. 99-150. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2020.

BRASIL. Casa Civil. *Operação Acolhida: Base Legal*. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/406PNVB>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019*. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, 29 out. 2019a.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 19 set. 1946.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 05 out. 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. *Recursos Transferidos*. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3XHtynB>. Acesso em 23 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.027, de 25 de setembro de 2019*. Promulga o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, firmado pela República Federativa do Brasil, em Buenos Aires, em 7 de abril de 2017. Brasília: Diário Oficial da União, 26 set. 2019b.

BRASIL. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília: Diário Oficial da União, 6 nov. 2019c.

BRASIL. *Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002*. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 23 maio 2002.

BRASIL. *Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991*. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília: Diário Oficial da União, 18 fev. 1991a.

BRASIL. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília: Diário Oficial da União, 15 mar. 2004a.

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: Diário Oficial da União, 15 mar. 2004b.

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: Diário Oficial da União, 15 mar. 2004c.

BRASIL. *Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961*. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília: Diário Oficial da União, 30 jan. 1961.

BRASIL. *Decreto nº 593, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Diário Oficial da União, 7 jul. 1992.

BRASIL. *Decreto nº 6.418, de 31 de março de 2008*. Promulga o Acordo para a Facilitação de Atividades Empresariais no Mercosul, aprovado pela Decisão CMC 32/04, emanada da XXVII Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, 1º abr. 2008a.

BRASIL. *Decreto nº 6.480, de 11 de junho de 2008*. Promulga o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, concluído em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997, acompanhado de seus quatro Anexos Setoriais, adotados pela Decisão 9/98 do Conselho Mercado Comum, em 23 de julho de 1998, e a “Lista de Compromissos Específicos Iniciais” do Brasil, aprovada pela Decisão no 9/98 do Conselho Mercado Comum, em 23 de julho de 1998. Brasília: Diário Oficial da União, 12 jun. 2008b.

BRASIL. *Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009*. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Brasília: Diário

Oficial da União, 8 out. 2009a.

BRASIL. *Decreto nº 61.078, de 26 de julho de 1967*. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Brasília: Diário Oficial da União, 28 jul. 1967.

BRASIL. *Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília: Diário Oficial da União, 15 dez. 2009b.

BRASIL. *Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972*. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília: Diário Oficial da União, 8 ago. 1972.

BRASIL. *Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018*. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília: Diário Oficial da União, 16 fev. 2018a.

BRASIL. Governo do Brasil. *Brasil reconhece condição de refugiado de quase oito mil venezuelanos: decisão foi aprovada pelo comitê nacional para os refugiados (CONARE), do ministério da justiça e segurança pública*. Decisão foi aprovada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/409Fmku>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Diário Oficial da União, 9 dez. 2011a.

BRASIL. *Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016*. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília: Diário Oficial da União, 07 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 25 maio 2017a.

BRASIL. *Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 22 jun. 2018b.

BRASIL. *Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 20 jun. 2020b.

BRASIL. *Lei nº 6.815/1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília: Diário Oficial da União, 22 ago. 1981.

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: Diário Oficial da União, 23 jul. 1997.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Portaria nº 67, de 14 de janeiro de 2017*. Dispõe sobre a notificação consular em caso de prisão de estrangeiro. Brasília: Diário Oficial da União, 18 jan. 2017b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública. *Portaria Interministerial nº 5, de 28 de fevereiro de 2018*. Brasília: Diário Oficial da União, 28 fev. 2018c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica 12/2019*. Estudo de país de origem – Venezuela – Aditamento. Processo nº 08018.001832/2018-01. Interessado: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). 3 dez. 2019d. Disponível em: <https://bit.ly/3j0QYWg>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Nota Técnica nº 3/2019*. Estudo de país de origem – Venezuela. Processo nº 08018.001832/2018-01. Interessado: Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). 13 jun. 2019e. Disponível em: <https://bit.ly/3XHPm2x>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/31V7MR5>. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de Imigração. *Resoluções do Comitê Federal de Assistência Emergencial*. 6 abr. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3R7MKII>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial nº 394, de 29 de julho de 1991*. Brasília: Diário Oficial da União, 30 jul. 1991b.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2020*. Estabelece diretrizes para o funcionamento dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados. Brasília: Diário Oficial da União, 11 set. 2020d.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 13, de 16 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Brasília: Diário Oficial da União, 21 dez. 2020e.

BRASIL. *Portaria nº 468, de 13 de agosto de 2020*. Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais para a oferta de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios que receberão migrantes e refugiados oriundos de fluxo migratório provocado por crise humanitária agravada pela situação de Emergência em Saúde Pública decorrente do novo coronavírus, COVID-19. Brasília: Diário Oficial da União, 13 ago. 2020f.

BRASIL. *Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília: Diário Oficial da União, 17 dez. 2020g.

BRASIL. Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. *Carta da Rede Nacional de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante*. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3wy20oX>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária nº 3121*. Acórdão. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília: Diário Oficial da União, 13 dez. 2020h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 97.147*. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Segunda Turma, julgado em 4 ago. 2009. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 12 fev. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 587.970*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 20 abr. 2017. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 22 set. 2017c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 15 abr. 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 13 nov. 2020i.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Apelação Cível e Remessa Necessária nº 13349/RN (2009.84.00.006570-0)*. Apelante: União. Apelado: Andrimana Buyoya Habizimana. Relator: Desembargador Convocado Bruno Leonardo Câmara Carrá. Terceira Turma, julgado em 29 set. 2011. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 18 nov. 2011b.

CAICÓ. Município de Caicó. Outras Publicações. Disponível em: <https://caico.rn.gov.br/publicacoes.php>. Acesso em 23 ago. 2021.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2008.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito Internacional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 618 ss.

CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*. 3 ed. Paris: Dalloz, 2007 (capítulo 2).

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner Faria de. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (Coord). *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2020.

CEARÁ. Decreto nº 32.915, de 21 de dezembro de 2018. Altera o Programa Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP), criado pelo decreto nº. 30.682, de 22 de setembro de 2011, e dá providências correlatas. Fortaleza: Diário Oficial do Estado, 28 dez. 2018.

CEREN, João Pedro; CARMO, Valter Moura do. A isonomia entre nacionais e estrangeiros no tocante ao assistencialismo público sob o olhar do STF. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. v. 37.2, p. 347-374, jul./dez. 2017.

CHARNOVITZ, Steve. WTO norms on international migration. *IOM Workshop on Existing International Migration Law Norms*, abr. 2002.

CHETAIL, Vincent. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. *Human Rights and Immigration*, n. 1971, p. 19–72, 2014. p. 22.

CHETAIL, Vincent. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: an intellectual history of hospitality from vitoria to vattel. *European Journal of International Law*, v. 27, n. 4, p. 901-922, nov. 2016. Oxford University Press (OUP).

CHETAIL, Vincent. The human rights of migrants in general international law: From minimum standards to fundamental rights. In: CROCK, Mary. *Migrants and Rights*, Routledge: London and New York, 2015.

CHETAIL, Vincent. The transnational movement of persons under general international law – Mapping the customary law foundations of international migration law. In: CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline (eds.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

CHIMINI, B S. Global Compact on Refugees: one step forward, two steps back. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 4, p. 630-634, dez. 2018. Oxford University Press (OUP).

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 26, p. 41-53, set. 2019/abr. 2020.

COCK, Vanessa Suel. *Federalismo em teoria y práctica: el caso español como proceso federal*. Lisboa: Editorial Juruá, 2010.

COHEN, Harlan Grant. What is International Trade Law for? *American Journal of International Law*, v. 113 (2), p. 326-346, 2019.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 46/15. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3HesLDI>. Acesso em: 13 abr. 2021.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106/Doc. 40 rev. 28 fev. 2000. par. 70. Disponível em: <https://bit.ly/3wyTciC>. Acesso em: 14 abr. 2021.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*. Resolución nº 04/19. 7 dez. 2019.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS PARA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DE MIGRAÇÕES E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES NO BRASIL. *Relatório Final*. Brasília, 31 jul. 2014. p. 4-8. Disponível em: <https://bit.ly/3Y2Lc4X>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana*. Sentencia. San José, 28 ago. 2014. p. 140. Disponível em: <https://bit.ly/3XXnFCD>. Acesso em 23 ago. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. San José, 25 nov. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3XUZfti>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de maio de 2018*. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). San José, 30 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3j2ezWx>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-16, de 1º de outubro de 1999*. O direito à informação sobre a assistência consular no marco das garantias do devido processo legal. San José, 1º out. 1999. p. 2 Disponível em: <https://bit.ly/3Hedcfp>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CUÉLLAR, Roberto; GARCÍA-SAYÁN, Diego; MONTAÑO, Jorge; DIEGUES, Margarita; LANZA, Leo Valladares. Refugee and Related Developments in Latin America: challenges ahead. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, n. 3, p. 482-498, 1991. Oxford University Press (OUP).

DAUVERGNE, Catherine. Making People Illegal. In: CROCK, Mary. *Migrants and Rights*, Routledge: London and New York, 2015.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DISPUTE SETTLEMENT UNDERSTANDING. Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1994.

ESIS, Ivette; PALUMA, Thiago; SILVA, Bianca Guimarães. Os parâmetros de proteção das migrações no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Jurídica Unicuritiba*. Curitiba, v. 2, n. 59, p.423-452, Abril-Junho, 2020.

EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, 26 out. 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 90, p. 245-251, 1995.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Limites constitucionais do decreto regulamentar na criação e extinção de órgãos e cargos públicos no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte. *Revista de Informação Legislativa*, v. 45, n. 180, p. 17-30, out./dez. 2008.

FRIEDRICH, Carl J. Federalism, regionalism, and association. *European Journal of Political Research*. v. 2, p. 385-394, 1974.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Diretoria de Análise de Políticas Públicas. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. p. 25. Disponível em: <https://bit.ly/3kM8he7>. Acesso em: 23 ago. 2021.

GALVÃO, Janaína. RN: *Sociedade civil e poder público consolidam parcerias para proteção de refugiados*: entidades da sociedade civil, autoridades políticas e o ACNUR consolidaram parcerias em prol dos refugiados reassentados no Rio Grande do Norte. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/403Ej5n>. Acesso em: 23 ago. 2020.

GARNER, James W. Le développement et les tendances récentes du droit international. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 35, p. 609-714, 1931.

GATS. General Agreement on Trade in Services, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under the Agreement. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 1994.

GILBERT, Geoff. Not Bound but Committed: operationalizing the global compact on refugees. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 27-42, 20 ago. 2019. Wiley.

GOMES, Joséli Fiorin. Cidades e o Pacto Global para a Migração: Iniciativas em paradiplomacia municipal na América do Sul e na Europa. In: *XVII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul*. América Latina: Resgatar a Democracia.

Repensar a Integração. Foz do Iguaçu, 25 a 27 de setembro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3DhXL5m>. Acesso em: 23 ago. 2021.

GOODWIN-GILL, Guy S. *Déclaration de 1967 sur l'asile territorial*. United Nations Audiovisual Library of International Law, 2010. p. 9. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/dta_f.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

GUILD, E; WEILAND, R. The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What does it mean in International Law? *Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence*, v. 10, p. 1-19, 2020.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist: a collection*. Indianapolis/EUA: Liberty Fund, 2001.

HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. 1 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

HASENAU, Michael. Part I: The Genesis of the Convention. *International Migration Review*, v. 25, n. 4, p. 687-697, dez. 1991. SAGE Publications.

HERMANY, Ricardo; CAMARGO, Daniela Arguilar. A subsidiariedade como princípio de organização estatal e os reflexos no espaço local: análise do Brasil e da Alemanha. *Opinión Jurídica*, v. 18, n. 36, p. 279-296, 30 jun. 2019. Universidad de Medellín.

HESSE, Konrad. El Estado Federal Unitario. *Revista Direito Público*. v. 10, n. 50, p. 9-36, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/403EoGd>. Acesso em: 20 ago. 2021.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma do Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, n. 2, p. 2-12, 18 jan. 2013. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. *Revista do Legislativo - ALMG*, n. 25, p. 14-24, jan./mar. 1999.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits, Judgment, *I.C.J. Reports 2010*, p. 639, 30 nov. 2010.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *A World on the Move: a brief history of IOM 1951-2016 in words and pictures*. Genebra, Suíça: International Organization for Migration, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/409FSPs>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Constitution*. 1953. Disponível em: <https://bit.ly/3XXOkPQ>Acesso em: 23 ago. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*. Geneva: International Organization for Migration, 2014. p. 27-28. Disponível em: <https://bit.ly/3XVZLaE>. Acesso em 23 ago. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Key Migration Terms*. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/30Wonmg>. Acesso em: 20 ago. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Manual on Readmission for Experts and Practitioners: Selected Foreign Readmission and Return Practices*. Moscow, 2010.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Migration Data Portal*. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3XxXJO9>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ISMAEL, Ricardo. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 5, n. 7, p. 187-208, out. 2010.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. México: FCE, 2000.

JUBILUT, L. L.; CARNEIRO, W. P. Resettlement in Solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 63-86, 25 ago. 2011. Oxford University Press (OUP).

JUBILUT, Liliana Lira. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 8 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KOSLOWSKI, Rey. Global Mobility Regimes: a conceptual framework. *Global Mobility Regimes*, p. 1-25, 2011. Palgrave Macmillan US.

LAMBÉRT, Hélène. Refugee Status, Arbitrary Deprivation of Nationality, and Statelessness within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection*, p. 9, out. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2Ew4aeB>. Acesso em: 23 ago. 2020.

LIQUIDATO, Vera Lúcia. Direito Internacional Público e Direito da Integração: Desafios atuais. In: CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDATO, Vera Lúcia (coord.). *Direito da Integração*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MIGRACIDADES. Perfil de Governança Migratória Local do Estado do Rio Grande do Norte. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020.

MOLNÁR, Tamás. Remembering the Forgotten: International Legal Regime Protecting the Stateless Persons – Stocktaking and New Tendencies. *US-China Law Review*, v. 11, p. 822-848, 2014.

MOREIRA, Thiago Oliveira. *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

MOSSORÓ. Prefeitura Municipal de Mossoró. Cultura. [s.d.]. Disponível em: <https://www.prefeiturademossoro.com.br/paginas/lei-aldir-blanc>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MOURA, Aline Beltrame de. A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 630-648, 2015.

MÜLLER, Caroline; FRIEDERICH, Denise Bittencourt. Dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a COVID-19. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 49-77, set./dez. 2020.

NATAL. Secretaria Municipal de Cultura. *Fundação Cultural Capitania das Artes*. Categoria: Editais. [s.d.]. Disponível em: <https://blogdafuncarte.com.br/category/editais/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

NATIONS UNIES. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. *Introduction à la traite des personnes et au trafic illicite de migrants*: Module de formation à l’usage des policiers de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali. Vienne, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3HvzJVh>. Acesso em 23 ago. 2021.

ODORISSI, Luzia; HERMANY Ricardo. Federalismo cooperativo em xeque: o desequilíbrio financeiro local frente ao fenômeno migratório no tocante ao atendimento básico de saúde do município de Pacaraima-RR. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28. p. 241-266, jan./jun. 2018.

OEA. *Carta da Organização dos Estados Americanos (A-41)*. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/3XC8xL8>. Acesso em: 23 ago. 2021.

OEA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://bit.ly/3jbtT35>. Acesso em: 23 ago. 2021.

OEA. Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Aprovado pela resolução AG/RES. 447 (IX-O/79). La Paz, outubro de 1979. Disponível em: <https://bit.ly/3HBdO08>. Acesso em: 23 ago. 2021.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p.171-179, 23 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://bit.ly/2PFafZU>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. Adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1990. 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3j5i7ak>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 18 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. General Assembly. *Resolution 428 (v) of 14 december 1950*. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. 1950. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4d944e589.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. *Dez Dimensões da Governança Migratória*. Disponível em: <https://bit.ly/3HyBzpf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

PARNAMIRIM. Prefeitura de Parnamirim. *Portal da Transparência*. Concursos Públicos e Editais. [s.d.]. Disponível em: https://parnamirim.rn.gov.br/concursos_transparencia.jsp. Acesso em: 23 ago. 2021.

PÉCOUD, Antoine. What do we know about the International Organization for Migration? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, n. 10, 1621-1638, 29 ago. 2017. Informa UK Limited.

PELLET, Alain. State sovereignty and the protection of fundamental human rights: an international law perspective. *Pugwash Occasional Papers*, v. 1, n. 1, p. 37-44, fev. 2000.

PETERS, Anne. The Global Compact for Migration: to sign or not to sign? *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2OXAJ70>. Acesso em: 23 ago. 2021.

PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA. *Refugiados y migrantes de Venezuela*. [s.d.]. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acesso em: 23 ago. 2021.

PLATAFORMA DE COORDENAÇÃO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA. *Brazil: Cifras Clave*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/node/247>. Acesso em 20 ago. 2021.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. *A OMC e os Blocos Regionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

RAMÍREZ, Adriana Sletza Ortega; GARCÍA, Alonso De Ita. The Incorporation of Local Governments in Soft International Migration Law and the Implementation of the Global Compact for Migration. *Oxford Monitor of Forced Migration*, v. 9, n. 1, p. 143-149, dez. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis de (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Comissão Especial responsável pela elaboração da Política e Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do RN (PESP). *Texto da Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do RN*. Natal, dez. 2020a.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Resolução nº 11, de 28 de agosto de 2020*. Aprova o Planejamento Estratégico do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte para o período de 2020 a 2022. Natal: Diário Oficial do Estado, 29 ago. 2020b.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Recomendação nº 1, de 23 de março de 2020*. Orienta o Poder Público sobre medidas de prevenção e redução da transmissão do novo corona-

vírus (COVID-19) nos refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade social localizados no Estado do Rio Grande do Norte. Natal: Diário Oficial do Estado, 24 mar. 2020c.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Recomendação nº 3, de 27 de agosto de 2020*. Orienta o Poder Público sobre a inclusão dos refugiados, apátridas e migrantes nas ações emergenciais de apoio ao setor cultural previstas na Lei Aldir Blanc. Natal: Diário Oficial do Estado, 28 ago. 2020d.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Resolução nº 7, de 1º de junho de 2020*. Aprova o Regimento Interno do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN) e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 2 jun. 2020e.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Resolução nº 04, de 30 de março de 2020*. Institui, no âmbito do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN), a Comissão Especial de Monitoramento e Atenção ao Povo Indígena Warao e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 31 mar. 2020f.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Resolução nº 10, de 20 de julho de 2020*. Resolve designar as Comissões Temáticas Permanentes do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN). Natal: Diário Oficial do Estado, 21 jul. 2020g.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Resolução nº 11, de 28 de agosto de 2020*. Aprova o Planejamento Estratégico do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte para o período de 2020 a 2022. Natal: Diário Oficial do Estado, 29 ago. 2020h.

RIO GRANDE DO NORTE. Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes. *Recomendação nº 3, de 27 de agosto de 2020*. Orienta o Poder Público sobre a inclusão dos refugiados, apátridas e migrantes nas ações emergenciais de apoio ao setor cultural previstas na Lei Aldir Blanc. Natal: Diário Oficial do Estado, 28 ago. 2020i.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto Estadual nº 29.419, de 27 de dezembro de 2019*. Institui o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN) e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 28 dez. 2019a.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.418, de 27 de dezembro de 2019*. Institui o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN) e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 28 dez. 2019b.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.534, de 19 de março de 2020*. Declara estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19 (novo coronavírus), e suas repercussões nas finanças públicas do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 20 mar. 2020j.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.889, de 04 de agosto de 2020*. Institui o Programa Estadual Emergencial de Assistência Social (RN Chega Junto), dispõe sobre o enfrentamento e amenização dos impactos da calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) sobre as populações em estado de vulnerabilidade socioeconômica e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 04 ago. 2020k.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.974, de 10 de setembro de 2020*. Aprova o Plano Estadual de Economia Solidária do Rio Grande do Norte para o período de 2020 a 2023. Natal: Diário Oficial do Estado, 11 set. 2020l.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.975, de 10 de setembro de 2020*. Regula, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os procedimentos necessários à aplicação dos recursos provenientes da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc), que dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 11 set. 2020m.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 29.988, de 18 de setembro de 2020*. Institui a Política Estadual para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, dispõe sobre o Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e de Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Rio Grande do Norte (COGESUB/RN) e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 19 set. 2020n.

RIO GRANDE DO NORTE. *Decreto nº 30.670, de 21 de junho de 2021*. Aprova o Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte para o período de 2021 a 2024 e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 22 jun. 2021a.

RIO GRANDE DO NORTE. Fundação José Augusto. *Editais Culturais*. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cultura.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=12936&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Editais+Culturais>. Acesso em: 23 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei Complementar nº 163, de 05 de fevereiro de 1999*. Dispõe sobre a organização do Poder Executivo do Estado Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal: Palácio de Despachos de Lagoa Nova, 5 fev. 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019*. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Piauí, Alagoas e Sergipe para a constituição de consórcio interestadual com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na Região Nordeste. Natal: Diário Oficial do Estado, 18 jul. 2019c.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei nº 10.695, de 14 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado (PPA) para o Quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 15 fev. 2020o.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei nº 10.842, de 20 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre a Revisão Anual do Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 21 jan. 2021b.

RIO GRANDE DO NORTE. *Recomendação nº 4, de 2 de março de 2021*. Recomenda às Secretarias de Saúde do estado e dos municípios do Rio Grande do Norte que considerem a priorização na vacinação contra COVID-19 dos refugiados venezuelanos indígenas *Warao*. Natal: Diário Oficial do Estado, 3 mar. 2021c.

RIO GRANDE DO NORTE. *Relatório das Ações do Governo do Estado do Rio Grande do Norte através do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN) em 2020*. Natal, 2020p.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Saúde Pública. *Plano Emergencial para Prevenção e Enfrentamento da COVID-19 para a População em Situação de Rua, Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte*. 2020q. Disponível em: <https://bit.ly/3WEnGKD>. Acesso em: 23 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. *Portaria nº 18, de 24 de setembro de 2020*.

Institui a Comissão Especial para Elaboração do Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes para o quadriênio 2021-2024 e dá outras providências. Natal: Diário Oficial do Estado, 26 set. 2020r.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretária de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. *Portaria nº 001, de 13 de janeiro de 2020*. Indica as organizações da sociedade civil e instituição de ensino superior para integrem o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN). Natal: Diário Oficial do Estado, 18 jan. 2020s.

ROCHA, Isly Queiroz Maia; DANTAS, Thales Egídio Macedo. Os desafios do Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN). In: BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito internacional e questões da atualidade: os direitos dos migrantes*. Natal: Caule de Papiro, 2021.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015 a 1034, 2008.

SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. *Políticas migratórias e nível local: Análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Documentos de Projetos. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. Aspects juridiques des mouvements forcés de personnes. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 393, p. 321-467, 2018.

SANTOS, Regina Cândido Lima e Silva; BRASIL, Deilton Ribeiro. O tipo penal brasileiro de promoção de migração ilegal e o princípio da não criminalização da mobilidade humana. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 331-350, 2020.

SÃO PAULO. Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. Secretária fala sobre a política de imigração de São Paulo em fórum de prefeitos na cidade de Quito, Equador. Disponível em: <https://bit.ly/3kAIXYg>. Acesso em: 23 ago. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. *E-book*.

SCHEEL, Stephan; RATFISCH, Philipp. Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a global police of populations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 40, n. 6, p. 924-941, 17 dez. 2013. Informa UK Limited.

SHARPE, Marina. Mixed Up: international law and the meaning(s) of “mixed migration”. *Refugee Survey Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 116-138, 29 jan. 2018. Oxford University Press (OUP).

SILVA, Ana Rachel Freitas da; VALKINIR, Paula Laurenne Jacobsen. O potencial das medidas de facilitação do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL. *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.*, v. 8, n. 15, p. 11-30, 26 mar. 2020. Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL.

SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15, n. 106, p. 447 a 466, Jun./Set. 2013.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 5. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília: OBMigra, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William W. The future of international law Is domestic (or, the European way of law). *Harvard International Law Journal*, v. 47, n. 2, p. 327–352, 2006.

SOARES, Guido Fernando Silva. Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 162, p. 169-204, abr./jun. 2004.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 22, n. 126, p. 88, 28, maio 2020. Biblioteca da Presidência da República.

SWINARSKI, Christophe. Effets pour l’individu des régimes de protection de droit international. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, v. 391, p. 201-368, 2018.

SWINARSKI, Christophe. O Direito Internacional Humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, n. 4, p. 33-48, dez. 2003. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/5>. Acesso em: 17 maio 2021.

SWINARSKI, Christophe. O Direito Internacional Humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, n. 4, p. 33-48, dez. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3wDWDo1>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TANZI, Attila M. Remarks on Sovereignty in the Evolving Constitutional Features of the International Community. *International Community Law Review*, v. 12, p. 145–169, 2010.

THE 5TH MAYORAL FORUM ON MOBILITY, MIGRATION AND DEVELOPMENT. *Marrakech Mayoral Declaration*: Cities working together for migrants and refugees. Disponível em: <https://bit.ly/3ZXUbpY>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TIBAU DO SUL. Governo Municipal de Tibau do Sul. *Chamada Pública – Lei Aldir Blanc*. 2020. Disponível em: <https://tibaudosul.rn.gov.br/2020/10/16/chamada-publica-lei-aldir-blanc/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO POLÍTICO. Montevideo, 1939. Disponível em: <https://bit.ly/40iI6ft>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TRATCHMAN, Joel P. *The International Law of Economic Migration*: Toward the Fourth Freedom. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, n. 47, p. 29-64, 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017.

UNHCR. *Guidelines on International Protection n° 11*: Prima Facie Recognition of Refugee Status. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3DkLcFQ>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNHCR. *Refugee Protection and Mixed Migration*: The 10-Point Plan in action. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3DdVJlR>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNHCR. *Status of Ratification*: Interactive Dashboard. [s.d.]. Disponível em: <https://indicators.ohchr.org/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNICAMP; NEPO; OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO. *Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE/ Registro Nacional Migratório – RNM)*. Disponível em: <https://bit.ly/3JhVxpy>. Acesso em 23 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Committee against Torture. Sixty-second Session. *General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22*. 6 November - 6 December 2017. p. 2-3. Disponível em: <https://bit.ly/3J-jbxYK>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Forty-second session. *General Comment n° 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Geneva, 4-22 May 2009. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%-2f20&Lang=en. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by human rights treaty bodies*. General Comment n° 15: The position of aliens under the Covenant. Twenty-seventh session. Geneva, 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/pages/tbgeneralcomments.aspx>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by human rights treaty bodies*. Addendum. Contains “General Recommendation 30 on discrimination against non-citizens” adopted at the 65th session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2005. Geneva: UN, 4 May 2005. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/548410?ln=en>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. 70/147. *Protection of migrants*. Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015a. 17 dez. 2015.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Marraquexe, 10 e 11 dez. 2018a.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution n° 56/83*. Responsibility of States for internationally wrongful acts. 12 dez. 2002. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Global Compact on Refugees*. New York: United Nations, 2018b.

UNITED NATIONS. *Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. A/CONF.222/11*. Workshop 2: Trafficking in persons and smuggling of migrants: successes and challenges in criminalization, in mutual legal assistance and in effective protection of witnesses and trafficking victims. Background paper. Doha, 12-19 April 2015b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3807273?ln=en>. Acesso em 23 ago. 2021.

UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. Nova York: United Nations publication, jan. 2021. p. 33. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf. Acesso em: 20 ago.

UPRIMNY, Rodrigo. The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges. *Texas Law Review*, v. 89, n. 1587, p. 1587-1609, 2011.

VERDROSS, Alfred. O Fundamento do Direito Internacional. *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 2, p.1-33, 4 jan. 2014. Centro de Ensino Unificado de Brasília.

