COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

DIREITO DOS MIGRANTES E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

NATHÁLIA SANTOS VERAS
ELÓI MARTINS SENHORAS

EDITORA UFRR

DIREITO DOS MIGRANTES E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR

Reitor:
Jefferson Fernandes do Nascimento

Vice-Reitor:
Américo Alves de Lyra Júnior

Pró-Reitora de Ensino e Graduação:
Lucianne Braga Oliveira Vilarinho

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:
Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alexander Sibajev
Edlauva Oliveira dos Santos
Cássio Sanguini Sérgio
Guido Nunes Lopes
Gustavo Vargas Cohen
Lourival Novais Neto
Luís Felipe Paes de Almeida
Marisa Barbosa Araújo Luna
Rileuda de Sena Rebouças
Silvana Túlio Fortes
Teresa Cristina Evangelista dos Anjos
Wagner da Silva Dias

Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413, Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone:+55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



Volume 27

DIREITO DOS MIGRANTES E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

NATHÁLIA SANTOS VERAS
ELÓI MARTINS SENHORAS



BOA VISTA/RR
2018

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão:
Elói Martins Senhoras

Capa:
Berto Batalha Machado Carvalho
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação:
Berto Batalha Machado Carvalho
Elói Martins Senhoras

Organizadores da Coleção
Elói Martins Senhoras
Maurício Zouein

Conselho Editorial
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Maurício Elias Zouein
Sandra Gomes
Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

V 476d VERAS, Nathália Santos; SENHORAS, Elói Martins.

Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, 165 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 27. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-85-8288-151-4

1- Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2 - Direitos Humanos. 3 - Migração. I - Título. II - Veras, Nathália Santos. III - Série

CDU – 342.7

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade dos autores.

EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a "Coleção Comunicação & Políticas Públicas" com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas da comunicação social e das políticas públicas.

O selo "Coleção Comunicação & Políticas Públicas" é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *praxis*, seja na comunicação social, seja nas políticas públicas, e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento sobre as relações internacionais *lato sensu* por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

—O mundo— redarguiu o canário com certo ar de professor—, o mundo é uma loja de belchior, com uma pequena gaiola de taquara, quadrilonga, pendente de um prego; o canário é o senhor da gaiola que habita e da loja que o cerca. Fora daí, tudo é ilusão e mentira. [...]

Três semanas depois da entrada do canário em minha casa, pedi-lhe que me repetisse a definição do mundo.

—O mundo— responde ele— é um jardim assaz largo com repuxo no meio, flores e arbustos, alguma grama, ar claro e um pouco de azul por cima; o canário, dono do mundo, habita uma gaiola vasta, branca e circular, de onde mira o resto. Tudo o mais é ilusão e mentira. [...]

O canário, estando o criado a tratar dele, fugira da gaiola. [...]

—O mundo— concluiu solenemente— é um espaço infinito e azul, com o sol por cima.

(Machado de Assis)

APRESENTAÇÃO

O presente livro, sobre a participação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) em um regime de direitos humanos dos migrantes, discute o fenômeno da migração, tema ao mesmo tempo antigo e atual, no contexto do mundo pós-segunda guerra.

Pretende-se refletir sobre a participação da CoIDH em um eventual regime interamericano de direitos humanos dos migrantes, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Os recortes teóricos normativos baseiam-se em uma perspectiva eclética, embora todos tenham sido trabalhados por uma análise crítica e haja uma prevalência do construtivismo. A pesquisa qualitativa foi estruturada com base em um estudo de natureza exploratória, seguindo os procedimentos da pesquisa bibliográfica e documental.

Verifica-se que não há um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes em torno da OEA. Não obstante, as decisões da CoIDH, tanto em casos contenciosos como em opiniões consultivas, influenciam nos comportamentos dos Estados. Esta Corte tem se destacado na interpretação de princípios, normas, regras e muitas vezes regulamentando direitos. O pedido de parecer consultivo sobre crianças migrantes parece ser o início de uma fixação de procedimentos. Pela atual conjuntura, tal regime encontra-se distante, mas em sua possível construção, a CoIDH possui importância ímpar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 15

CAPÍTULO 1 | 27
Estado, migração e migrante internacional

CAPÍTULO 2 | 57
A migração nos sistemas internacionais de proteção aos Direitos Humanos

CAPÍTULO 3 | 91
Regulamentação dos direitos dos migrantes pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

CONSIDERAÇÕES FINAIS | 123

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 137

SOBRE OS AUTORES | 157

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO | 161

À minha família, em especial meus pais; ao Movimento Bandeirante; aos migrantes e, acima de tudo e todos, a Deus!

Nathália Santos Veras

Dedico esta obra ao meu filho Luke Emanuel, verdadeiro companheiro que ilumina minha vida com muito carinho. Te amo!

Elói Martins Senhoras

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A migração é um fenômeno social existente desde os primórdios da humanidade. No entanto, enquanto problema de pesquisa é recente, tendo sido abordado secundariamente como uma consequência do capitalismo. Atualmente, compreende-se que, para o melhor entendimento do tema, é necessária uma abordagem interdisciplinar.

Com efeito, os estudos do tema cada vez mais abrangem uma pluralidade de enfoques e perspectivas, procurando em diferentes ciências os aportes teóricos e metodológicos mais adequados a cada particularidade do fenômeno. Este trabalho, no caso, por ter como delimitação os direitos humanos dos migrantes, estabelece um diálogo entre o Direito, Relações Internacionais e a Ciência Política, buscando conceitos, ainda, na Geografia e nas Ciências Sociais.

Note-se que tanto a proteção como a violação desses direitos ultrapassam os limites territoriais dos Estados, demandando, com mais razão, a superação de fronteiras jurisdicionais e da normatização internacional do tema. A partir da Paz de Westphalia, com a fixação de limites territoriais dos Estados, o fenômeno adquire um caráter político, ganhando relevo nas relações internacionais.

Ratifica-se que não se trata de um fenômeno novo. Aliás, já na Antiguidade existiam tratados bilaterais sobre o tema (NEVES, 2009), mas a construção de Estados territoriais soberanos, ao diferenciar política interna da externa, nacional de estrangeiros, elevou a migração a um assunto de política internacional.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a internacionalização dos direitos humanos e a divisão do mundo em

blocos, o assunto intensificou-se na agenda política internacional. A ideia de um rol de direitos que devem ser respeitados universalmente, independentemente do lugar ou da condição de nacional e estrangeiro, evidencia-se ainda mais quando se trata da migração.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH), criada em 1969 (instalada em 1978), encontra sua origem no contexto pós-guerra. A instituição está inserida dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), que se organiza como um sistema regional de direitos humanos composto pela própria CoIDH e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

No que se refere aos direitos dos migrantes, a CoIDH teve a oportunidade de se manifestar tanto em casos contenciosos como em pareceres consultivos. São três casos contenciosos, além de um pendente de julgamento e outro sobre refúgio, e duas opiniões consultivas, além de um parecer recentemente apreciado, mas cuja sentença não foi analisada no presente livro. Apesar de serem poucos os casos, a atuação demonstra o intuito de regulamentar e fiscalizar políticas migratórias.

As justificativas para o desenvolvimento da presente pesquisa estão alicerçados em duas pilastras complementares , tanto, sob o prisma fenomenológico, quanto científico, uma vez que se parte de um processo de afunilamento em que existem macrofundamentos sociais até se apresentar a relevância acadêmica.

Em primeiro lugar, a justificativa fenomenológica importância da pesquisa se deve ao fato da migração apresentar-se como um fenômeno, além de social, político, constituindo tema recorrente nas negociações entre Estados.

Apesar de sempre ter existido, o controle de ingressos de estrangeiros nunca foi tão evidente como a partir da Paz de Westphália. Da mesma forma, foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a violação de seus direitos humanos tornou-se uma preocupação multilateral e regional. Também no pós-guerra, com a formação de blocos econômicos, viu-se a necessidade de regular a migração, ainda que em subsistemas, porque esta influencia na economia.

Assim, no contexto de internacionalização dos direitos humanos, a migração também passou a ser apreciada do ponto de vista jurídico, não apenas na seara nacional, mas também por tribunais internacionais, como a CoIDH. Os julgados apresentam-se como ideias que pretendem interferir no comportamento dos Estados.

A atuação da CoIDH é complexa e merece análises sistematizadas e com aprofundamento que seu grau de complexidade demanda. Assim, esta proposta de estudo também se justifica pela necessidade de conhecer as particularidades da atuação da CoIDH, no que se refere aos direitos humanos dos migrantes.

Em segundo lugar, a justificativa científica para estruturação da pesquisa residiu no fato de poucos autores se debruçarem sobre o tema específico de regime internacional de direitos dos migrantes. Aqueles que o estudaram, a exemplo de Xavier (2012) e Silva (2010), destacam a necessidade de constituir-se um regime internacional capaz de regular os direitos dessa população. Tal preocupação assenta-se em orientar as políticas dos Estados sobre o assunto.

Ademais, o desenvolvimento do presente livro justifica-se como um dos resultados de pesquisa, após mais de dois anos de trabalho, que vem corroborar com as discussões existentes no

Programa de Pós Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima, bem como do grupo de pesquisa "Interdisciplinaridade, Comunicação e Políticas Públicas" (UFRR/CNPq).

Dada a escassa produção científica sobre o tema, este livro pretende contribuir na sistematização da atuação da CoIDH, bem como em estudos futuros sobre direitos humanos dos migrantes no âmbito interamericano. Além disso, vislumbra-se que esta pesquisa possa proporcionar algumas respostas e perspectivas sobre o problema.

Diante do contexto no qual se insere, a problemática vislumbrada na pesquisa é a participação da CoIDH em um regime de direitos humanos dos migrantes. Nesse sentido questiona-se: 1) Há um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes? 2) Qual a participação da CoIDH na construção desse regime?

Portanto, o objetivo desse estudo é refletir sobre a participação da CoIDH em um eventual regime interamericano de direitos humanos dos migrantes, no âmbito da OEA. O intuito deste trabalho é responder, ao final, às questões norteadoras da pesquisa, sem que a primeira, em caso negativo, prejudique a segunda. Assim, ainda que não exista um regime sobre o tema, a pesquisa procurará responder qual o papel da CoIDH na regulamentação desses direitos.

A fim de fornecer uma adequada assertividade estrutural na pesquisa com base no objetivo geral proposto, a pesquisa identificou três objetivos específicos, os quais serão explorados em cada um dos capítulos deste livro.

O primeiro objetivo específico busca apresentar uma revisão da literatura, abordando a migração em uma visão interdisciplinar, destacando os referenciais teóricos sobre o fenômeno, conceituação e sua manifestação no mundo.

O segundo objetivo específico busca sistematizar conhecimentos acerca dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, multilateral, regional e subsistemas regionais, e as suas principais normas sobre migração, permitindo ao leitor compreender como o mundo organiza as normas sobre direitos humanos.

O terceiro objetivo específico deste estudo reside justamente no diagnóstico do papel e da atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto à regulamentação desses direitos para os migrantes, descrevendo seus posicionamentos nos julgados e analisando a influência destes no comportamento dos Estados.

Os recortes teóricos normativos apresentados nas discussões deste livro baseiam-se em uma perspectiva eclética, pois houve a incidência de várias escolas de pensamento, inclusive pela pretensão em se fazer uma leitura interdisciplinar, embora todos tenham sido trabalhados por uma análise crítica.

Ademais, há a prevalência de uma perspectiva construtivista, que transita entre o nacional-realismo e o liberalismo, mas que dialoga com as teorias críticas. Trata-se de uma perspectiva adequada ao estudo interdisciplinar, pois se encontra em debates tanto nas Ciências Sociais como na área de Relações Internacionais.

Por meio desta perspectiva construtivista, entende-se que o mundo é um construto social, isto é, não é predeterminado. Para os construtivistas, o mundo é construído pela interação entre atores e estrutura, que se influenciam mutualmente, negando-se uma antecedência ontológica de um ou de outro. Da mesma forma, sociedade e indivíduos são co-construídos (NOGUEIRA; MESSARI, 1995).

Neste contexto, uma das discussões mais relevantes é o papel das ideias e valores na formação das identidades, interesses e comportamentos dos atores. Assim, por essa teoria, os Estados compõem uma Sociedade Internacional, que pode pender entre o conflito e a cooperação. Há uma constante possibilidade de mudança (NOGUEIRA; MESSARI, 1995).

Em relação à caracterização metodológica da pesquisa, partiu-se de um recorte com o uso do método histórico-teórico-dedutivo no qual se apresenta inicialmente marcos de abstração até se chegar a um aprofundamento analítico na concretude do estudo de caso.

Quanto aos fins a pesquisa é identificada como qualitativa e quanto aos meios como exploratória, descritiva e explicativa, cuja base de dados primários e secundários foram explorados por meio, tanto, do método de coleta com base em revisão bibliográfica e documental, quanto do método de análise fundamentado em análise hermenêutica.

Em um primeiro momento, a pesquisa bibliográfica definiu o quadro teórico que fundamentou a análise dos dados reunidos durante a pesquisa documental. Para proceder à elaboração da base teórica, foram consultadas obras de estudiosos que tratam de temas relacionados à migração, direitos humanos, administração da justiça pelas cortes de direitos humanos e regime internacional.

Em um segundo momento, o trabalho de arquivo com base em uma pesquisa de revisão documental foi realizado no âmbito jurídico, a partir da análise de sentenças de casos contenciosos e de opiniões consultivas proferidas pela CoIDH sobre migração, além de outros documentos cuja leitura compreendeu-se necessária para o estudo.

Em um terceiro momento, a abordagem qualitativa permitiu a investigação do objeto no contexto em que se encontra e

do qual é parte. Possibilitou, após a interpretação dos dados fundamentada em hermenêutica jurídica, realizar novas buscas de dados, contribuindo para se incluir os casos contenciosos e as bases normativas dos subsistemas regionais, que não estavam previstas no projeto (TRIVIÑOS, 2007, p. 131).

Por meio deste roteiro de trabalho em três etapas, a pesquisa foi factível de desenvolvimento como foco nas normas e decisões existentes na Organização dos Estados Americanos (OEA), mas também em outras instituições internacionais que subsidiaram informações, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Com base nessas discussões e procedimentos teóricos, normativos e metodológicos, o presente livro está estruturado em três capítulos, incluindo-se ainda esta introdução e uma seção de conclusão, a partir de uma lógica dedutiva, na qual os capítulos iniciais trazem marcos de abstração e o capítulo final, um empírico estudo de caso sobre a CoIDH.

No primeiro capítulo, intitulado "o Estado, a migração e o migrante internacional", desenvolveu-se uma revisão da literatura acerca da migração, com o objetivo de abordar o fenômeno sob uma perspectiva interdisciplinar, trazendo referenciais teóricos, conceitos necessários e alguns dados para ilustrar sua manifestação no mundo.

Intenciona-se mostrar que a migração é um fenômeno social e político, resultado da interação entre as pessoas e entre os Estados. A discussão perpassa pelos conceitos de Estado-Nacional, soberania, nacionalismo e identidade, na inclusão do tema nas relações internacionais.

Ademais, aborda-se o conceito de migração, migrante e as principais teorias sobre o assunto. As teorias alocam-se entre as clássicas, demonstrando uma relação entre a economia e a decisão

de migrar. Além disso, acrescentam-se os direitos humanos enquanto motivo determinante para a migração.

Pretende-se, ainda, desmistificar a concepção equivocada que vê o imigrante como prejudicial ao Estado. Para isso, contextualiza-se a migração no mundo e na América a partir de revisão da literatura, abrangendo, brevemente sua evolução desde os seus primórdios até a atualidade.

O segundo capítulo, denominado "A migração nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos", tem por escopo apresentar os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos e as suas principais normas sobre migração. A construção desse capítulo se apresenta em uma lógica dedutiva, partindo-se de breves considerações sobre os direitos humanos na ordem internacional e sua relação com a soberania. Com base na revisão da literatura, propõe-se a sistematização da internacionalização desses direitos em etapas.

Após, restringir-se-á aos sistemas multilateral e regional, abordando-se as principais bases normativas sobre os direitos dos migrantes. Incluem-se, ainda, considerações sobre as normas acerca da livre circulação de pessoas nos subsistemas regionais do continente americano.

Para finalizar a abordagem do segundo capítulo, a última seção discorrerá sobre o denominado *spaghetti bowl* (tigela de espaguete), constituído como uma arquitetura complexa de diferentes fluxos de relações e negociações entre os países no continente americano.

O último capítulo deste livro - "Regulamentação dos direitos dos migrantes pela Corte Interamericana de Direitos Humanos" - pretende analisar a atuação da CoIDH na regulamentação dos direitos humanos dos migrantes.

Introduz-se o tema, novamente, com uma discussão acerca da legitimidade dos Estados, mas, desta vez, o ponto central é o consenso, instigando a problemática acerca da co-construção de atores e estrutura. Coloca-se, desde logo, a questão sobre a influência das ideias e valores nas identidades, interesses e comportamentos dos Estados.

Apresenta-se, ainda, a CoIDH: natureza; procedimento; e competência. Descrevem-se três casos contenciosos sobre migrantes julgados pela CoIDH, deixando-se de abordar um caso ainda não julgado quando do desenvolvimento do presente estudo e outro sobre refúgio por se entender não possuírem, até o momento, elementos que auxiliem na solução do problema da pesquisa. Na mesma seção, descrevem-se ainda duas opiniões consultivas sobre direitos dos migrantes, relacionados inclusive com a obrigação do Estado de garanti-los. Além disso, apresenta-se um pedido de parecer consultivo, ainda pendente de apreciação quando do desenvolvimento do presente trabalho, sobre as crianças e adolescentes migrantes, mas que se entendeu fundamental para a discussão proposta nesta obra.

Ainda no terceiro capítulo, discute-se o papel da CoIDH e sua capacidade de influenciar nas identidades e comportamentos dos Estados, contextualizando com a teoria do *spaghetti bowl*, abordada no capítulo anterior, inclusive na contribuição de um eventual regime interamericano de direitos humanos dos migrantes.

Concluindo este estudo, últimas considerações são construídas fundamentando-se em uma dupla proposta, tanto destacar e sistematizar os conceitos e debates expostos no livro, quanto apontar uma agenda para eventuais futuros novos trabalhos ou desdobramentos de pesquisa que tomem como referência a presente obra.

ESTADO, MIGRAÇÃO E MIGRANTE INTERNACIONAL

ESTADO, MIGRAÇÃO E MIGRANTE INTERNACIONAL

Caminhando contra o vento, Sem lenço e sem documento [...] Nada no bolso ou nas mãos, Eu quero seguir vivendo, amor, Eu vou, Por que não, por que não [...]

Caetano Veloso

O presente capítulo pretende analisar o fenômeno das migrações internacionais, inserido no contexto da divisão do mundo em Estados-nacionais soberanos. Para tanto, desenvolve-se a leitura utilizando conceitos, teorias e dados de diferentes ciências, contextualizando o tema a partir da Paz de Westphalia até a atualidade.

A discussão permite verificar como os conceitos de Estado-Ncional, soberania e nacionalismo influenciaram na construção da identidade nacional e, consequentemente, na distinção entre nacional e estrangeiro. Assim, na introdução deste capítulo, traz-se brevemente a discussão a respeito da formação dos Estados-nacionais, relacionando-o ao território, à nação, ao nacionalismo e à identidade e à consequente diferenciação entre o nacional e o estrangeiro.

O primeiro item aborda o conceito de migração, partindo-se dos conceitos adotados pela ONU. O tema é complexo e não apresenta unanimidade entre os estudos do tema. Por ter por objeto uma discussão de direitos humanos, entendeu-se pela necessária inclusão no estudo desse conceito das variáveis do mesmo fenômeno.

Em seguida, abordam-se as principais teorias sobre migração, ressaltando-se os motivos que levam as pessoas a se deslocarem. Faz-se uma relação entre a economia e os direitos

humanos enquanto motivo determinante para a migração e na concepção equivocada que tem da migração como problema social.

Após discute-se o conceito de migrante, como resultado do conceito de migração e das suas diferentes variáveis. Consequentemente, apresenta-se o tema também a partir dos conceitos da ONU, trazendo ainda contribuições de autores e da legislação brasileira.

Nas duas últimas seções, procura-se contextualizar o tema no mundo e na América, respectivamente. A migração internacional só pode ser compreendida enquanto fenômeno social e político, por isso, faz-se uma abordagem desde primórdios até a atualidade, priorizando esta, para demonstrar sua manifestação.

INTRODUÇÃO

O que o mundo conhece como migração internacional só faz sentido porque há uma linha de fronteira que, mais que territórios, demarca a separação entre poderes de dois Estados, denominada limites internacionais. No entanto, esses limites não são instransponíveis, ao contrário, são marcados por zonas de contato[1].

[1] Depreendem-se da leitura de Carvalho (2006) que zonas de contato são lugares onde acontecem interações entre grupos distintos. Simões (2014, p. 44-45) explica que "quanto à fronteira geográfica como concepção de limite espacial, o debate vem aos poucos se ampliando, principalmente, no que diz respeito à instrumentalização territorial dos governos nacionais. Para se compreender a fronteira como sendo algo delimitado no território, estímulos iniciais foram marcados por um discurso baseado em pontos de conflito. Ocorre que, mais recentemente, esse entendimento inicial tende cada vez mais a ser flexível devido a inúmeros fatores, como econômicos, de migração, de combate ao

A Paz de Westphalia, em 1648, que pôs fim a Guerra dos Trinta Anos, é mencionada com algum consenso como o marco da Sociedade Internacional justamente por consolidar a divisão dos Estados. Não se olvidando que a formação dos Estados foi gradual[2], Castro (2001, p. 7) afirma que ela "consolidou [...] a territorialização da política", sendo constituída por "estados territoriais soberanos". Segundo o autor, essa territorialização permitiu diferenciar a política interna da externa.

O Estado tornou-se "a principal unidade política do sistema internacional" (ROMÃO, 2013, p. 5). O que o autor denomina sistema e, neste livro, entende-se como sociedade, baseia-se em uma aparente igualdade entre os Estados, que não se submetem, em tese, a nenhum outro. A soberania, classicamente, é o fator legitimador das decisões do Estado e o fundamento dessa igualdade.

Destaca-se que, conforme Morris (1998 *apud* MACHADO, s/d), apenas nos séculos XVIII e XIX, a ideia de soberania passou a ser atrelada ao Estado como território limitado e administração soberana. Nesse sentido, Silva (2008, p. 08) coloca que a partir dos Estados modernos, a fronteira passou a ser tida como uma limitação à soberania, ao mesmo tempo em que representa sua expressão absoluta.

Além do território e da soberania, a teoria clássica aponta um terceiro requisito do Estado: o povo. Assim, diante desses elementos, acentuou-se a diferenciação entre migração interna e migração internacional. Mas tal distinção tornou-se uma questão

crime etc. A fronteira passa a ser compreendida como ponto de contato, de integração e de cooperação".

[2] Moreira (2012b, p. 5) critica que a Paz de Westphalia seja o marco inicial do Sistema Internacional. O autor aponta que a formação dos Estados foi gradual e que os acordos alcançaram tão somente a Europa. No entanto, o autor não a desvaloriza afirmando que ela "marca diversas mudanças no plano societário europeu".

de política internacional a partir dos conceitos de nação e nacionalismo.

A nação é tida como um povo com uma identidade cultural ou étnica, isto é, com um sentimento de pertencimento coletivo. De modo que o Estado-nação pode ser definido como uma unidade política, cultural (ROVISCO, 2000) e territorial. Já o nacionalismo pode ser definido como o "sentimento de pertencer a uma comunidade cujos membros se identificam com um conjunto de símbolos, crenças e estilos de vida, e têm a vontade de decidir sobre seu destino político comum" (BERDUN; MONTSERRAT, 1997, p. 57).

Conforme Berdun e Monserrat (1997, p. 57-58), há duas posições principais acerca da origem das nações. A primeira coloca que a nação é uma divisão natural. A segunda corrente entende que nação e nacionalismos são uma construção moderna. As autoras criticam ambas as perspectivas por entenderem que aquela simplifica a nação ao incluir todos os grupos humanos em um só conceito sem considerar suas épocas; enquanto a segunda não considera a graduação histórica entre comunidades étnicas, nação e Estados nacionais. Afirmam que se deve considerar a "lealdade e identidade de grupo".

Apesar de a nação ter origem longínqua, o termo e seu conteúdo são modernos. Ademais, é difícil imaginar valores (em contraponto ao real) como criação da natureza e não do ser humano. A cultura e a identidade coletiva são construções sociais. Assim, ainda que não tenham surgido instantaneamente, é difícil não relacionar a nação e o nacionalismo a uma construção contemporânea ao Estado moderno.

Segundo Anderson (2005, p. 25), a nação "é uma comunidade política imaginada". O autor coloca que os indivíduos, nas nações, não conhecem a maioria dos seus membros

e nem terão oportunidade de o fazerem. Ainda assim, acreditam em uma identidade comum, calcada em uma consciência nacional também construída socialmente.

Seguindo essa perspectiva, Barth (1969 *apud* RISSO, 2013) afirma que a identidade é construída e reconstruída, nem sempre relacionada apenas à cultura, mas sobretudo por uma vontade de diferenciar-se. Bossé (2004, p. 161) acrescenta que a identificação pressupõe uma assimilação ao outro "por um sentimento de pertencimento comum, partilha e de coesão sociais" e, logicamente, um processo de diferenciação.

Para o filósofo Morris a ideia de nacionalidade, como consequência de identidade, surgiu da necessidade de serem reconhecidas umas pelas outras e possibilitar a cooperação e proteção. Ao mesmo tempo em que a identidade é composta por um sentimento de pertencimento, ela também é composta por um sentimento de não pertencer. Ademais, a identidade adquire uma abrangência geográfica, relacionando-se com o lugar (MORRIS, 1998 *apud* MACHADO, s/d).

Embora o conceito de Estado Territorial Moderno seja anterior à nação e à consciência nacional, justamente o conceito de nação passou a sustentar a soberania (BECKER, 1994). Assim, a nação, o nacionalismo e a territorialização do Estado, ao acentuar a distinção entre nacional e estrangeiro, incluíram o indivíduo como objeto das políticas externa e interna relacionadas à migração internacional, especialmente no que se refere ao *status* de cidadão e aos direitos assegurados.

Não obstante, o sistema onusiano e a divisão de estados westfaliano baseiam-se na soberania dos Estados. Os direitos humanos também aparecem como um dos fatores a permitirem a valoração das condutas do Estado. Às declarações de direitos, incluindo a Declaração Universal de Direitos Humanos, atribui-se

o papel fundamental de colocar o indivíduo como sujeito de direito em face do Estado, como será observado nos próximos capítulos.

A partir dessas ideias, é possível perceber como o Estado, a nação e o nacionalismo influenciaram nas migrações internacionais. Ora, ser nacional pressupõe uma identidade comum, ainda que imaginada, relacionada ao Estado, unidade política e territorial. Ao estrangeiro, evidentemente, não cabe o papel de nacional.

CONCEITO DE MIGRAÇÃO

Ao discorrer sobre migração é necessário compreender, inicialmente, a complexidade do vocábulo. O conceito não é unânime, de modo que a adoção de uma ou outra definição depende da delimitação do tema do estudo proposto. Não existe um conceito de migração que abarque todas as perspectivas teóricas, apesar dos esforços interdisciplinares dos estudiosos.

A complexidade do fenômeno e suas variações são desafios dos estudiosos ao procurar formular um conceito. Vários autores apontam fatores que dificultam essa tarefa, incluindo-se a ausência de dados estatísticos e a diversidade dos deslocamentos:

> Diversos pesquisadores têm observado que essas limitações se referem, entre outros, aos seguintes fatores (ARAGON, 1984): (1) dificuldades para conceber um modelo aceitável tanto para regiões desenvolvidas quanto para regiões subdesenvolvidas, (2) falta de dados válidos e confiáveis para a elaboração de testes empíricos de teorias e hipóteses tanto em países desenvolvidos quanto em países subdesenvolvimento, (3) falta de

> estudos que relacionem migração interna e internacional (CORBIN, 2007b) e (4) dificuldade para integrar num único modelo fatores sociais e econômicos e motivos pessoais do ato migratório. Neste sentido, o CELADE (2006) ressalta a importância de pesquisas que abordem outras dimensões da migração na América Latina e o Caribe como: migração de retorno, migração pendular, tráfico de pessoas, remessas, e mobilidade temporal (ARAGON, 1984 *apud* CORBIN, 2009).

Dentre os fatores citados, destaca-se o desafio de produzir estatística sobre migração. A sua complexidade faz com que existam várias manifestações do mesmo fenômeno. Ademais, o período de tempo entre os censos populacionais não permite ter uma precisão sobre a migração de trânsito ou ainda sobre a migração de famílias inteiras. No caso do presente estudo, por tratar-se de migração internacional, é recomendável que se busque a acepção adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Renner e Patarra (1991, p. 237) entendem que a definição da ONU é um referencial necessário nas pesquisas sobre o tema. As autoras explicam o posicionamento da seguinte forma:

> A definição da ONU constitui um ponto de referência necessário ao estudo das migrações. Observando que "o conceito (...) é aplicável somente no caso de populações relativamente estabelecidas no espaço", migração é definida "como uma forma de mobilidade espacial entre uma unidade geográfica e outra, envolvendo mudança permanente de residência". Tal definição exclui as populações nômades, as migrações sazonais, o movimento de pessoas com mais de uma residência, os deslocamentos de visitantes, turistas e pessoas que viajam regularmente.

Ainda segundo as autoras (1991, p. 237), a migração acarreta "mudanças de residência que envolvem completa alteração e reajustamento dos vínculos associativos do indivíduo". Isto é, não se trata de um conceito apenas territorial. O fenômeno exigiria uma alteração no local de residência, de trabalho, amizade, etc, ou seja, nas relações sociais dos migrantes. Assim, a migração internacional seria entendida como aquela que acarreta mudança de residência, trabalho, vizinhança, etc, consequência da mobilidade entre o território de dois ou mais Estados.

Carassou (2006) aponta que Peterson, Charles Tilly e Donald J. Bogue, Zelinski e Lee têm em comum o pensamento de que o conceito de migração envolve fatores socioculturais e a distância. Para esses autores, a migração implica obrigatoriamente uma mudança espacial e cultural. Lee diferencia-se dos demais por entender que a distância percorrida não é o fator mais importante para definir migração, mas sim os obstáculos da mudança que permitem analisar o fator psicossocial.

As definições levam à conclusão de que os deslocamentos humanos que não envolvam alteração de residência não configurariam *migração*, desconsideram a pendularidade e a circularidade. Tais movimentos caracterizam-se, justamente, pela continuidade da residência, mas com deslocamentos diários ou em curto período de tempo.

A própria ONU, considerada, como dito acima, um ponto de referência, possui, em outro sentido, um conceito de migração que abarcaria tais deslocamentos mais curtos:

> O movimento de uma pessoa ou um grupo de pessoas, seja através de uma fronteira internacional, ou dentro de um Estado. É um movimento da população, abrangendo qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente da sua duração,

> composição e causas, que inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes econômicos e pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo o reagrupamento familiar (OIM, 2013).

Note-se que o conceito não faz qualquer limitação quanto à duração do deslocamento, incluindo, portanto, a pendularidade e a circularidade. Impende destacar que tampouco há consenso a respeito desses conceitos. Por vezes, há, inclusive, uma sobreposição dos conceitos dos movimentos.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2013) é silenciosa quando à pendularidade. Esse deslocamento estaria dentro da definição de circularidade, apresentada como o movimento constante entre países, ainda que a duração do movimento seja curta ou longa, mas limitada a razões de trabalho. Trata-se de conceito diferente do apresentado pela maioria dos autores, que costumam diferenciar migração circular da pendular, usando o tempo de permanência no local de destino, inclusive limitando-o, como elemento caracterizador desses movimentos.

Bilsborrow (1998 *apud* OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011), por exemplo, entende que circularidade é o movimento no qual, sem haver alteração de residência, a pessoa, em um tempo de 30 dias, permanece ausente de casa em função do trabalho ou de outras atividades. E considera a pendularidade como o movimento diário para trabalho e estudo.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Moura, Castelo Branco e Firkowski (2005) afirmam que, embora tanto no movimento migratório quanto no deslocamento pendular haja fluxo de pessoas, neste há "um deslocamento diário e que, portanto, não implica transferência para ou fixação definitiva em outro lugar".

Há ainda autores que definem pendularidade e circularidade a partir de tempos de permanência maiores. Chapman & Prothero (1985 *apud* MARQUES, 2009, p. 78), por exemplo, classificam os movimentos sem mudança de residência em pendularidade, oscilação e circularidade. Para esses autores, a pendularidade caracteriza-se quando a pessoa permanece ausente por, no mínimo, 5 (cinco) horas e, no máximo, 5 (cinco) meses de seu domicílio. Na "oscilação", por sua vez, a ausência do domicílio ocorreria entre um dia e três meses. Já na "circularidade", o tempo de ausência variaria de uma semana a 14 (catorze) anos.

Apesar de não haver consenso acerca da definição de migração, é fundamental compreender que a migração internacional, além de um fenômeno social é também um fenômeno político, pois "advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano" (ZOLBERG,1999, p. 81 *apud* REIS, 2004). Essa característica política da migração acarreta questões jurídicas, especialmente relacionadas com os direitos humanos.

Assim, adotar a definição de migração da ONU (*apud* RENNER; PATARRA, 1991, p. 237) levaria a exclusão de movimentos frequentes, igualmente importantes, especialmente nas proximidades das fronteiras políticas. O conceito da OMI (2013) parece ser mais adequado, contudo a limitação da circularidade por razão de trabalho pode excluir movimentos circulares por outras razões, como estudo e procura de serviços de saúde. Tais supressões de variantes de um mesmo fenômeno podem acarretar, erroneamente, a ausência de reconhecimento e proteção de direitos humanos.

TEORIAS DE MIGRAÇÃO

Embora a migração sempre tenha existido, apenas a partir do século XX, devido à grande migração para os Estados Unidos, os sociólogos americanos passaram a estudá-la. A perspectiva, até então, era de que o número de habitantes em um lugar e a ausência de condições econômicas faziam as pessoas migrarem, isto é, seria uma consequência do capitalismo, de modo que a migração tornava-se um objeto de estudo secundário (SASAKI; ASSIS, 2000).

Atualmente, o estudo do tema tem atraído a atenção de estudiosos de diversas áreas das Ciências Sociais. Mas a fragmentação de sua pesquisa dificulta a formulação de uma teoria geral das migrações. Apesar dos esforços interdisciplinares, nenhuma teorização multidisciplinar foi validada, como explica Castiglioni (2009).

O pioneirismo na tentativa de delinear uma teoria geral sobre o tema é atribuído a Ravenstein (1980). Analisando os censos britânicos de 1871 e 1881 e, posteriormente dados de outros países, esse autor propôs leis de migração. Sua análise considerou principalmente os fluxos de deslocamentos e as distâncias. Dentre os principais conceitos, destaca-se a noção de correntes e contracorrentes, que seriam resultado de um processo tendente a equilibrar a oferta e a demanda de mão de obra.

Os estudos de Ravenstein influenciaram sobremaneira os autores neoclássicos, para quem, conforme Figueiredo (2005), o fator econômico é determinante, especialmente no que se refere ao trabalho.

Dentre os autores neoclássicos, destaca-se Lee (1980), que vê a decisão de migrar como não racional e avalia o

desenvolvimento econômico. Essa decisão considera fatores positivos, negativos e nulos tanto no local de origem como no de destino, assim como os obstáculos e fatores pessoais. Após essa análise, que o autor denomina "fatores do ato migratório", o sujeito decide sobre a migração ou não e seu local de destino. Isto é, há uma análise racional, pelo migrante, do custo-benefício.

Para os estruturalistas, por sua vez, a decisão de migrar é social e não meramente individual. Nesse sentido, a migração seria parte de "um processo de transformação estrutural e de desenvolvimento da sociedade, incluindo as relações sociais de produção, todas elas reguladas por várias políticas institucionais" (SHRESTHA, 1987 *apud* FIGUEIREDO, 2005). Isto é, o indivíduo não decidiria simplesmente migrar, mas seria induzido a isso por fatores condicionantes.

Nessa perspectiva, Singer (1980, p. 223-226), adepto do estruturalismo-histórico[3], classifica esses fatores condicionantes. Tal classificação parte, inicialmente, da constatação de fatores de expulsão e de atração:

> Os fatores de expulsão que levam às migrações são de duas ordens: fatores de mudança, que decorrem da introdução de relações de produção capitalistas nestas áreas, a qual acarreta a expropriação de camponeses, a expulsão de agregados, parceiros e outros agricultores não proprietários, tendo por objetivo o aumento da produtividade do trabalho e a consequente redução do nível de emprego [...]; e fatores de estagnação, que se manifestam sob a forma de uma crescente pressão populacional sobre uma disponibilidade de áreas cultiváveis que podem

[3] Os teóricos dessa corrente, ao falarem da migração, em geral, se referiam ao movimento rural-urbano, principalmente a migração do campo pra a cidade, não se preocupando com a migração internacional.

> ser limitadas tanto pela insuficiência física de terras aproveitável como pela monopolização de grande parte da mesma pelos grandes proprietários [...]
>
> [...] Entre os fatores de atração, o mais importante é a demanda por força de trabalho, entendida estas não apenas como a gerada pelas empresas industriais mas também a que resulta da expansão dos serviços, tanto dos que são executados por empresas capitalistas como os que são prestados por repartições governamentais, empresas públicas e por indivíduos autônomos.

Para o autor, os lugares de onde se originam os fluxos são determinados pelos fatores de expulsão, definidos principalmente pelas desigualdades regionais. Enquanto nos lugares de destino estão os fatores de atração, principalmente a oferta de trabalho. Assim, para Singer, a vontade do indivíduo pouco ou nada influencia na decisão de mudar. A motivação para migrar é de natureza social.

Constata-se que ambas as teorias consideram os fatores econômicos e sociais relevantes para se compreender a migração. Contudo, enquanto a corrente neoclássica considera a migração uma decisão racional do indivíduo, para a teoria estruturalista, o indivíduo é induzido a migrar em razão de uma insatisfação no lugar de origem.

É preciso considerar ainda outros fatores que não econômicos na migração. Nessa decisão de migrar, muitas vezes, a violação dos direitos humanos no país de origem é fator determinante. Porém, o migrante frequentemente sofre violações de direitos humanos em trânsito e no país de destino (OLEA, 2004). Há, pois, um paradoxo ainda maior se a migração é tida também como um direito humano.

Da mesma forma que o homem migra desde tempos remotos, o que faz alguns autores concluírem que existe um direito humano a migrar, o Sistema de Estados procura mecanismos de controlar os deslocamentos humanos. Esse controle, muitas vezes, é o que acarreta as violações de direitos humanos nos países de trânsito e de destino, às vezes oficializadas.

DISCUSSÕES SOBRE O MIGRANTE

Da mesma forma que não há um consenso acerca do conceito de migração, também a expressão *migrante internacional* carece de unanimidade. A OIM (2013) coloca que para as Nações Unidas é necessário residir por um período superior a um ano para ser considerado migrante, excluindo, assim, turistas e empresários. No entanto, o uso comum da palavra abarcaria alguns movimentos mais curtos, como a sazonalidade agrícola.

Da mesma forma, há outra contradição sobre a inclusão de refugiados na categoria de migrantes. Conforme dito anteriormente, o conceito de *migração* da OIM (2013) abrange também os deslocamentos de *refugiados*. No entanto, sua definição de *migrantes* exclui deslocamentos que sejam obrigados por fatores externos.

Com efeito, o refúgio não é considerado um deslocamento voluntário em razão de suas causas. Tal afirmação pode ser verificada na Convenção de Genebra de 1951, a qual é utilizada ou ao menos citada por todos os trabalhos sobre o tema:

> Qualquer pessoa [...] que [...] receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das

> suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Quadro 1 – Tipologia dos deslocamentos

Migração	Tradicionalmente, é tido como deslocamento humano que acarreta mudança de residência. Propõe-se, no entanto, a inclusão no conceito de movimentos mais curtos, quais sejam a pendularidade e a circularidade.
Refúgio	A concessão do refúgio a um estrangeiro é um dever do Estado em virtude de grave e generalizada violação aos direitos humanos. No Brasil, não se admite juridicamente a inclusão *status* de refugiado por razões ambientais.
Asilo	A concessão de asilo é uma discricionariedade do Estado a um estrangeiro perseguido por razões políticas. Ressalte-se que, neste caso, a perseguição é individualizada.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Zamberlan (2004).

Com razão, Andrade (2006) explica que o critério-chave para compreender o alcance da definição é *perseguição.* O autor coloca que normalmente se entende que essa perseguição deve ser a um indivíduo ou grupo, mas não generalizada. Discorda-se nesse aspecto para afirmar que a perseguição é generalizada, embora não necessite alcançar todos os indivíduos.

Nesse sentido, a Lei n. 9.474/1997 coloca que o reconhecimento da condição de refugiado pressupõe "grave e generalizada violação de direitos humanos". Daí o entendimento de que refugiados deixam seus países por razões políticas e migrantes por razões econômicas.

Outro grupo que tem se destacado é o de *refugiados ambientais*. Essa expressão, que se refere a migrações forçadas por fatores ambientais, não se adequa à definição tradicional de refugiados da Convenção de Genebra de 1951 e tampouco é unânime. Ramos (2011) coloca que essa nova categoria não se enquadra como refugiado convencional, tampouco como migrante, conforme preceituam os acordos internacionais.

O asilo também é reconhecido como uma migração forçada em razão de perseguição política. Nesse caso, a perseguição é individualizada. Ao contrário do refúgio, a sua concessão é uma faculdade do Estado e não um direito do indivíduo, de modo que aquele não está obrigado a conceder o *status* de asilado.

O próprio movimento migratório, por sua diversidade, admite classificar os tipos de migrantes (conforme quadro 2). A tipologia dos migrantes baseia-se em diversos fatores: 1) nas razões do deslocamento — econômico; 2) na sua condição jurídica — documentado e não documentado; 2) no tempo de deslocamento — trabalhador fronteiriço e sazonal; 3) no percurso — de retorno.

Diante do exposto, verifica-se a diversidade do fenômeno das migrações internacionais, contribuindo para a existência de unanimidade conceitual. Neste trabalho, entende-se por migrante internacional todos que deixam seus países, ainda que por curto período de tempo, excluindo-se os turistas e os que tenham reconhecidos ou outorgados o *status* de refugiados e asilados.

Quadro 2 – Tipos de migrantes

Econômico	Trata-se de trabalhadores que fixam residência em busca de melhores condições econômicas e/ou de vida ou, ainda, se dirigem ao país estrangeiro temporariamente em razão de trabalho.
Documentado	Este marco tipológico se refere ao migrante com entrada e/ou permanência regular no país receptor.
Não documentado	Também chamado de irregular, trata-se do migrante que não ingressou legalmente no país receptor ou, após o prazo autorizado de permanência, não saiu.
De retorno	Este migrante é aquele que se deslocou para o país estrangeiro para fixar residência e, após a aposentadoria ou acumular certo patrimônio ou ainda por outras razões, retorna ao país de origem definitivamente.
Trabalhador fronteiriço	Este migrante é típico do deslocamento pendular em cidades gêmeas. O migrante conserva sua residência no país de origem, mas se dirige diariamente ou uma vez por semana ao país receptor para trabalhar.
Trabalhador sazonal	Este perfil de migrante realiza trabalhos que são sazonais, dirigindo-se ao país receptor partes do ano.

Fonte: Elaboração própria. Baseada na Lei n. 6.815/1980.

O FENÔMENO DA MIGRAÇÃO

A migração é eminentemente social, por isso não é possível determinar a sua origem, vez que sempre esteve presente na história da humanidade. Reconhece-se, no entanto, que alguns eventos intensificaram os movimentos migratórios, por exemplo, as conquistas dos reinos europeus (PELLEGRINO, 2002).

No período pré-histórico, grupos de homens conhecidos como nômades viviam em constante mudança, acompanhando os animais em suas marchas e migrações em busca de alimento. Esse quadro só viria a se modificar com o início da agricultura e da domesticação de animais (WELLS, 1970). A constante mudança de local, porém, impossibilita considerar-se como migração a movimentação que os homens pré-históricos faziam no período paleolítico por não ser um fenômeno diferenciado.

Com a formação de culturas e civilizações, pode-se, então, falar em migração. Na Grécia e em Roma registaram-se os primeiros casos de migrações internas, incluindo até diásporas, como foi o caso dos judeus e sua migração em massa para a Palestina em 1.200 a.c. (GARCIA, 1979). Foram, porém, os povos chamados bárbaros, de origem germânica, que definitivamente iniciaram o maior processo migratório conhecido até então. Entre 409 e 711 D.C invadiram o império Romano do Ocidente e lá se instalaram permanentemente (HINES, 1999).

Desde então são vários os fenômenos migratórios, podendo-se apontar a descoberta das Américas e sua colonização como um dos mais significativos em termos numéricos. Aliás, esse evento é apontado por Pellegrino (2002) como o início da primeira etapa do processo migratório para a América Latina.

Além do número de europeus que chegaram para colonizar a América Latina, vários foram os escravos africanos trazidos para esse destino. A título de exemplo, antes de 1600, chegaram cerca de 200.000 (duzentos mil) espanhóis com 75.000 (setenta e cinco mil) escravos africanos. No século XVIII, apenas para o Brasil, migraram 400.000 (quatrocentos mil) portugueses e 1,9 milhões de africanos (KLEIN, 2000).

Da Antiguidade até os dias atuais, os deslocamentos humanos passaram por modificações nas razões de sua ocorrência

passando a ser muito mais social, econômica e política que apenas uma questão de sobrevivência e ou domínio de novos territórios e povos.

Atualmente, as estimativas demonstram que, desde 1960, no que se refere à migração internacional, o padrão é a mobilidade de pessoas das regiões menos desenvolvidas para as regiões mais desenvolvidas. Estas receberam 3,4 milhões de migrantes anualmente, no período de 2000 a 2010. Não obstante, há também fluxos migratórios entre os países em desenvolvimento que não devem ser desprezados (ONU, 2011).

Em sentido contrário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) afirma que a maioria dos migrantes internacionais se desloca entre países em desenvolvimento. Considerando-se que a maioria dos migrantes se desloca dentro de seu próprio país, a migração internacional de um país em desenvolvimento para um desenvolvido é apenas uma pequena parte dos deslocamentos humanos (PNUD, 2009).

De qualquer forma, comumente, as pessoas se migram para lugares com melhores condições de vida. Mais de três quartos dos migrantes internacionais deslocam-se para países com índice de desenvolvimento humano mais elevado (PNUD, 2009, p. 1-2).

Apesar de contraditórias no que se referem ao destino, ambas as estimativas sugerem que fatores econômicos e sociais, incluindo a busca de emprego, salários maiores e melhoria das condições de vida, influenciam na decisão de migrar e na escolha do destino. Tais estimativas corroboram para ver a migração como um problema social, o que incentiva a securitização da migração.

Tabela 1 – Número líquido anual médio de migrantes por década pelo grupo de desenvolvimento e continente (1950-2050)

	Número anual de migrantes (milhões)									
Grandes áreas	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2010-2030	2030-2040	2040-2050
Regiões mais desenvolvidas	29	601	1307	1475	2548	3455	2564	2349	2331	2320
Regiões menos desenvolvidas	-29	-601	-1307	-1475	-2548	-3455	-2564	-2349	-2331	-2320
Países menos desenvolvidos	-105	-169	-917	-1038	-73	-1210	-919	-802	-799	-794
Outros países menos desenvolvidos	76	-433	-390	-437	-2475	-2246	-1645	-1547	-1532	-1526
Africa	-101	-185	-487	-501	-443	-368	-484	-497	-499	-498
Asia	116	12	-319	-294	-1334	-1780	-1397	-1256	-1245	-1233
Europa	-427	41	414	525	960	-1866	1119	935	916	905
América Latina e Caribe	-80	-318	-439	-708	-707	-1155	-609	-533	-525	-526
América do Norte	403	324	792	880	1438	-1282	1220	-1200	1200	1200
Oceania	89	126	39	98	87	175	151	152	153	153

Fonte: ONU (2011)..

Tabela 2 - Correntes migratórias Norte e Sul de migração[4]

S-N	Origem	Destino	Número de migrantes	% do total de migrantes S-N
1	México	EUA	12.189.158	12,8
2	Turquia	Alemanha	2.819.326	3,0
3	China	EUA	1.956.523	2,1
4	Filipinas	EUA	1.850.067	1,9
5	Índia	EUA	1.556.641	0,7
N-N	**Origem**	**Destino**	**Número de migrantes**	**% do total de migrantes N-N**
1	Alemanha	EUA	1.283.108	4.0
2	Reino Unido	Austrália	1.097.893	3,5
3	Canadá	EUA	1.037.187	3,0
4	Coréia do Sul	EUA	1.030.561	2,8
5	Reino Unido	EUA	901.916	2,5
S-S	**Origem**	**Destino**	**Número de migrantes**	**% do total de migrantes S-S**
1	Ucrânia	Rússia	3.662.722	4,9
2	Rússia	Ucrânia	3.524.669	4,7
3	Bangladesh	Butão	3.190.769	4,2
4	Cazaquistão	Rússia	2.648.316	3,5
5	Afeganistão	Paquistão	2.413.395	3,2
N-S	**Origem**	**Destino**	**Número de migrantes**	**% do total de migrantes N-S**
1	EUA	México	563.315	7,8
2	Alemanha	Turquia	306.459	4,3
3	EUA	África do Sul	252.311	3,5
4	Portugal	Brasil	222.148	3,1
5	Itália	Argentina	198.319	2,8

Fonte: OIM (2013a, p. 64).

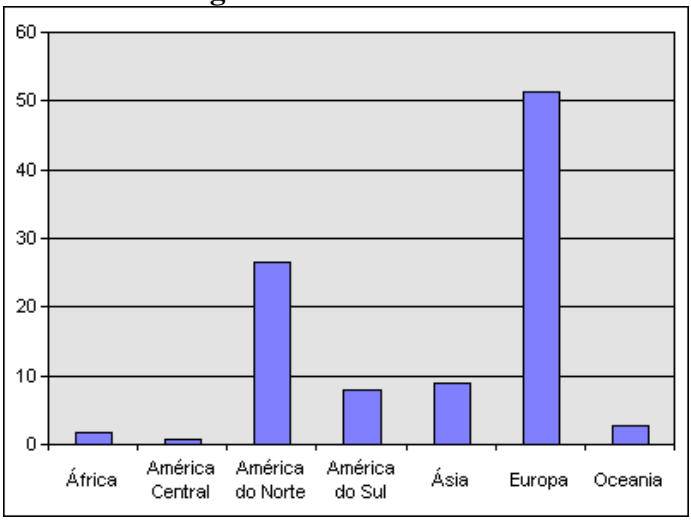
Importante destacar também que a OIM (2013) aponta, com cálculos a partir de dados do Banco Mundial que, embora as migrações no sentido Sul-Norte ocorram em maior número, as pessoas de origem do Norte nascem com maior probabilidade de se deslocarem. Isso acontece porque a população do Sul, consensualmente identificada como países em desenvolvimento, é mais numerosa. Assim, a situação de país em desenvolvimento ou

[4] A tabela exclui duas correntes migratórias: de China a Hong Kong (China), terceiro lugar na direção Sul-Norte; e de Porto Rico aos Estados Unidos da América, primeiro lugar na direção Norte-Norte.

não teria uma influência menor na decisão de migrar do que normalmente se atribui a ela.

A título de exemplo, no Brasil, o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010) demonstrou que a América do Norte (26,43%) e a Europa (51,44%) são os principais continentes de destino dos brasileiros. Quanto aos países, os Estados Unidos (EUA) recebem a maior parte dos emigrantes do Brasil: 23,82%. Observe-se que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos EUA é 0,904, enquanto o do Brasil é 0,718 (ONU, 2011).

Gráfico 1 - Emigrantes internacionais do Brasil segundo os continentes de destino



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados (IBGE, 2012).

Com base nesses dados, pode-se constatar que os destinos mais procurados são os países considerados desenvolvidos e com IDH elevado. Esses dados confirmam as informações da ONU e sugerem que os fatores econômicos e sociais, incluindo a busca de

emprego, salários maiores e melhoria das condições de vida, são determinantes para a decisão de migrar e da escolha do destino.

Os migrantes, em sua maioria, constituem uma população que busca melhores condições de vida e emprego. Contudo, isso não acarreta necessariamente um efeito desvantajoso dos deslocamentos humanos. Os dados do PNUD (2009) afirmam que a migração pode ser positiva e tende a estimular a produtividade econômica. Apesar disso, os migrantes, frequentemente, são vistos como prejudiciais.

Diante do cunho econômico da migração, pode-se afirmar que especialmente a internacional e a não documentada acarretam problemas sociais e jurídicos, muitas vezes incentivados por concepções equivocadas acerca desses deslocamentos e dos direitos assegurados aos migrantes.

As migrações internacionais ocupam papel de destaque na política internacional, na política interna dos Estados e, hodiernamente, no desempenho das funções de algumas organizações internacionais. Esse fenômeno é fator considerado na economia, na política e na segurança. Atualmente, em face da melhoria dos meios de transporte e comunicação e, ainda, da colocação dos direitos humanos dentre os temas da segurança internacional, a migração é foco de interesses internacionais.

FLUXOS MIGRATÓRIOS NAS AMÉRICAS

A colonização europeia do chamado Mundo Novo, cuja política incentivava o povoamento e exploração dos novos territórios, provocou o deslocamento de europeus e de escravos africanos. Conforme visto anteriormente, essa foi a primeira grande migração para a América.

Pellegrino (2002) identifica, na história da América Latina, quatro grandes etapas do processo migratório as quais podem ser aplicadas a todas as Américas, assim descritas:

> [...] A *primeira*, que se inicia com a conquista e termina com a Independência, caracteriza-se pela incorporação da população proveniente dos territórios metropolitanos e da população africana em regime de escravidão. A *segunda,* na qual os países da América Latina e o Caribe e mais particularmente a região sul do continente, receberam uma parte da grande corrente de emigração européia da segunda metade do século XIX e início do XX. A *terceira* fase transcorre desde 1930 até metade da década de 1960 e nela o fenômeno dominante é dado por movimentos internos de população para as grandes metrópoles; a migração internacional adquire então um caráter regional e fronteiriço e funciona como complemento da migração interna. A *quarta* fase transcorre nas últimas décadas do século XX, quando o saldo migratório passa a ser continuamente negativo e a emigração para os Estados Unidos e outros países desenvolvidos se torna fato dominante no panorama migratório da região.

Destaca-se o fato de na primeira fase sobressaírem-se as migrações europeia e africana, estes em regime de escravidão. Na segunda fase, há uma migração maciça de trabalhadores, majoritariamente europeus, que vieram para a América Latina substituir a mão de obra escrava, recém liberta. Na terceira etapa, prevalece a migração interna e entre países fronteiriços. Na última fase, a América Latina deixa de ser uma região de recepção de

migrantes para tornar-se uma região de emigrantes com destino aos países desenvolvidos.

Nos primeiros anos da descoberta da América, houve pouca migração para este continente, prevalecendo viagens destinadas a buscar mercadorias. Com o crescimento da população europeia, especialmente pela estabilização da taxa de mortalidade, a preocupação com a produção de alimentos passou a ser fator determinante na decisão de migrar. Assim, a certeza de obter terras trouxe muitos europeus (KLEIN, 2000).

Entre as segunda e terceira fases, ocorreu a diminuição significativa da migração. A Primeira Guerra Mundial constituiu um óbice para grande parte do movimento, que mesmo após a década de 1920, quando se voltou a verificar o fenômeno, não atingiu as mesmas proporções, especialmente pela decisão dos EUA, em 1921, de limitar a entrada de migrantes. Posteriormente, com a Segunda Guerra Mundial, isolaram-se, novamente, os dois continentes (KLEIN, 2000).

Em virtude do isolamento da Europa pela guerra e a política imigratória mais rígida, a terceira fase caracteriza-se por deslocamentos entre os países da América Latina (PELLEGRINO, 2002). Apenas na década de 1940, volta a ocorrer um fluxo da Europa para a América, mais de mão de obra qualificada e, mesmo assim, sem grandes proporções (KLEIN, 2000).

Na quarta fase, houve a diminuição da migração. No que se refere à emigração, embora houvesse um deslocamento significativo para os EUA e para outros países desenvolvidos, dava-se em menor volume. Isso porque a partir da década de 1970 a Europa passou a ser mais rígida nas leis migratórias, nos mesmos padrões adotados pelos EUA desde a década de 1920 (PELLEGRINO, 2002; KLEIN, 2000).

Atualmente, tem-se destacado o aumento das migrações extracontinentais para a América do Sul, especialmente de pessoas vindas da Ásia e da África, incluindo vários tipos de deslocamentos, tais como refúgio, asilo, migração econômica e tráfico de pessoas (FREIER, 2013). Soma-se a isso a migração de retorno em razão da crise econômica de nacionais que estavam na Europa, nos EUA e em outros países desenvolvidos.

A migração dentro do continente também tem se destacado. Particularmente a migração dos haitianos com considerável aumento por questões ambientais. Ademais, um dado ainda pouco pesquisado diz respeito aos movimentos pendulares e circulares, especialmente nas fronteiras.

Assim, nota-se que a América foi, historicamente, uma região de atração de migrantes. A partir da terceira etapa prevalece a migração interna e, na quarta fase, houve uma acentuação na migração de países em desenvolvimento para países desenvolvidos. Atualmente, ainda é considerável o número de migrantes na Europa e nos EUA, mas esse fluxo sofreu significativa diminuição fazendo destacar-se a migração de retorno na América e a migração entre os países da região.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A migração é um fenômeno eminentemente social, que sempre esteve presente na história da humanidade. No entanto, foi com a delimitação dos territórios nacionais, a partir da Paz de Westphalia que passou a ser uma preocupação na política e nas relações internacionais. A construção intencional e imaginária do Estado como unidade territorial, política e identitária foi decisiva

para colocar as migrações internacionais como fenômenos de cunho social e político.

Os conceitos de nação e nacionalismo, pautados na ideia do território e da soberania, impregnaram a identidade dos povos, elevando a diferenciação entre nacional e estrangeiro, inclusive na política. Assim, o Estado é uma unidade política imaginada a qual o nacional pertence enquanto cidadão; aos estrangeiros reserva-se um papel secundário, em regra, sem direitos políticos.

Na Sociedade de Estados, há um paradoxo. Ao mesmo tempo em que se limitam os territórios, estes são zonas de contato: a fronteira. Atualmente, em face dos avanços nos meios de transporte e de comunicação, a fronteira é ainda mais transponível. Embora o número de migrantes internacionais fique em torno de 2,9% da população mundial, a relevância do assunto é crescente (PELLEGRINO, 2002).

Atualmente, os dados identificam que o fator econômico tende a ser predominante na decisão de migrar. Em geral os migrantes deslocam-se para um país com maior IDH e PIB. Contudo, há outras situações que resultam em migração, tais como as violações de direitos humanos no país de origem.

Também na América há uma tendência de migrar para regiões com qualidade de vida maior. Há duas coisas que merecem ser observadas. A primeira é que há uma forte migração entre países em desenvolvimento. A segunda refere-se ao fato de que ainda há um movimento para a Europa e para os EUA, embora esse fluxo tenha diminuído consideravelmente, inclusive se destacando a migração de retorno, em razão da crise econômica mundial.

Nas últimas décadas, tem-se verificado o aumento da imigração para América do Sul de pessoas oriundas da Ásia e da África, seja por refúgio, asilo, questões econômicas ou tráfico de

pessoas. A questão da migração de haitianos para países do subcontinente, por fatores ambientais, também tem sido tema constante na política e nos meios acadêmicos.

As razões que provocam a migração auxiliam na visão de que esse fenômeno é um fator social ruim. No entanto, os dados indicam que a migração tende a ser vantajosa economicamente para as comunidades que recebem os migrantes. Tal visão equivocada sobre a migração e a frequente situação de migrante irregular são, comumente, causas de violações de direitos humanos dessas populações.

Diante disso, o tema a respeito dos migrantes tem estado presente nas discussões no âmbito mundial e regional, especialmente na OEA, inclusive no discurso dos direitos humanos. Também nos subsistemas, em particular, em blocos americanos o tema é uma constante, ainda que por razões econômicas. O fundamento do tema dar-se-á no próximo capítulo.

A MIGRAÇÃO NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A MIGRAÇÃO NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

> *A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objecto de discursos de direitos humanos*.
>
> *Boaventura de Sousa Santos*

O presente capítulo pretende abordar a normatização internacional dos direitos humanos do migrante, verificando como o tema é organizado na América, área de jurisdição da CoIDH, sistematizando a partir do âmbito em que se originam as normas. O recorte proposto considera necessário tratar não apenas sobre os sistemas multilateral e interamericano, mas também os subsistemas existentes.

Inicia-se o estudo deste capítulo com algumas considerações a respeito dos direitos humanos na ordem internacional e sua relação com a soberania. Ademais, será mostrado que a inclusão do tema na agenda política internacional possui fases que influenciam a sua área de abrangência.

Após, apresentar-se-á o sistema multilateral, trazendo breves comentários sobre o conceito de multilateralização e a inclusão dos direitos humanos no conceito de segurança após a Segunda Guerra Mundial. Também serão abarcadas as principais normas que tratam sobre os migrantes.

De modo similar, será abordado o sistema interamericano, um breve panorama a respeito de seu histórico e suas bases normativas. Em seguida, serão colacionados os principais instrumentos normativos regionais que tratam de migração.

Posteriormente, relacionam-se alguns subsistemas regionais e suas respectivas previsões de livre circulação de pessoas. Apresentar-se-á, ainda, um conceito sobre esse direito, o que permitirá uma melhor compreensão do direito humano a migrar e seu alcance.

Por fim, aborda-se, brevemente, o denominado *spaghetti bowl* (tigela de espaguete) formado pelos arranjos entre as diferentes relações e negociações entre os países no continente americano, o que dificulta o consenso sobre o tema de direitos humanos dos migrantes.

INTRODUÇÃO

A discussão a respeito da ponderação entre a soberania e questões de naturezas éticas, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial, permeia as relações internacionais. Classicamente, a ideia de soberania pode ser traduzida pela expressão *superiorem non recognoscens*, isto é, poder supremo que não reconhece nenhum outro (FERRAJOLI, 2002). Mas o nazismo e o fascismo colocaram em cheque a legitimidade fundada tão somente no texto escrito das leis, trazendo, inevitavelmente, os direitos humanos para o cerne da questão.

Como bem coloca Ferrajoli (2002), o conceito de soberania é uma aporia. A sua ideia é constituída de dois paralelos: a soberania interna e a externa. Enquanto a primeira é progressivamente limitada, a segunda é progressivamente absolutizada. De acordo com Becker (1994) a soberania interna legitima o Estado, enquanto a externa diz respeito à relação entre os Estados, conferindo a eles “igualdade”.

Eis outra aporia apresentada por Ferrajoli (2002): a relação entre direito e soberania. Os Estados soberanos impõem ordenamentos jurídicos tanto ao povo como a si mesmo, autorregulando-se por suas normas, ao mesmo tempo em que visa proteger o povo. Internacionalmente, os Estados se submetem aos tratados internacionais com os quais pactuam.

Tais afirmações levam a três considerações. A primeira é que a soberania induz a uma apenas aparente igualdade entre os Estados. A segunda é que, modernamente, tem-se admitido que alguns direitos devem ser garantidos pelo Estado, independentemente de subscrição à pactos internacionais, como seria o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A última consideração, observada por Alves (1994), é que a noção de soberania rege os Estados ao negociarem um acordo, no sentido de obter ganhos e vantagens; mas não no que se refere aos tratados de Direitos Humanos, ao menos concretamente.

Note-se que, se a soberania é historicamente tida como um poder ilimitado externamente e é reconhecida internacionalmente como um direito não só do Estado, mas também da nação, não é menos verdade que os direitos humanos ganham, gradativamente, um *status* superior à soberania.

Em especial, dois fatores permitem essa conclusão: o constitucionalismo e a Segunda Guerra Mundial. Enquanto o primeiro limitou a soberania internamente para garantir ao povo direitos fundamentais, que possuem praticamente o mesmo conteúdo dos direitos humanos, estes intensificaram-se como preocupação internacional a partir da Segunda Guerra Mundial. As pessoas passaram a ser consideradas sujeitos de direitos internacionais.

Nesse sentido, os direitos humanos caracterizam-se por sua historicidade, isto é, são construídos e conquistados ao longo da

história. Paulo de Leivas Leite (2004 *apud* ZAMBERLAN, 2004) distingue diversas etapas do Regime Internacional de Direitos Humanos, conforme pode ser verificado no quadro 3.

Quadro 3 – Escalas regime internacional de direitos humanos

Escala	Período	Descrição
Nacional	1789 - 1948	Baseando-se no conceito normativo de soberania absoluta, a proteção aos direitos humanos era atribuída exclusivamente aos Estados.
Multilateral e regional	1948 - 1990/2000	Sem excluir ou minorar o papel do Estado, organismos internacionais e regionais, tais como ONU, OEA e Blocos Econômicos, criam instrumentos de proteção a esses direitos.
Comunitária	A partir de 2002	Inaugura com a Carta de Direitos Fundamentais pela União Europeia, a qual criou o conceito de "cidadão europeu" e assume o ônus de proteger seus direitos humanos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em ZAMBERLAM (2004) e Leite *apud* ZAMBERLAM (2004).

Na primeira etapa, os direitos humanos estão atrelados ao Estado, especialmente pelo Constitucionalismo. Os Estados eram, exclusivamente, os entes responsáveis não apenas por reconhecer o rol desses direitos, mas também por protegê-los internamente. Não havia, internacionalmente, um organismo para tal fim.

Na segunda e na terceira etapas, os direitos humanos constituem-se uma preocupação internacional a ser discutida e protegida coletivamente. Na multilaterização, os direitos humanos são regulamentados e protegidos nas instituições da ONU que pretendem ser globais. Em torno do sistema multilateral é que se desenvolvem os sistemas regionais e comunitário, que se diferenciam por nele existir um conceito de cidadania que

ultrapassa as fronteiras do Estado, em outras palavras, do *status* de nacional.

Especialmente após a Segunda Guerra Mundial, a noção de segurança internacional ultrapassou o conceito tradicional, puramente militar, que atribuía ao Estado a função de defender a nação de ameaças externas, cujo conceito, também tradicional, de soberania era satisfatório. As atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial incluíram na noção de segurança internacional a segurança humana.

Entende-se que a segurança exige a conservação de valores mínimos, isto é, a garantia de direitos tidos como essenciais ao ser humano, incluindo a democracia. A Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo em que culminou com a cooperação entre os países, notadamente em sua divisão em blocos, também resultou em colaboração para assegurar os direitos humanos. Releva notar que o rol desses direitos esbarra, atualmente, no seu reconhecimento pelos Estados, isto é, na soberania.

No contexto pós-Guerra, os direitos humanos deixaram de ser assuntos de jurisdição interna e passaram a ocupar papel de destaque na agenda política internacional. Além dos blocos econômicos, surgem os sistemas de direitos humanos, que podem ser divididos em multilateral (em torno da ONU) e os regionais.

No que se refere à comunitarização, cabe trazer a crítica de BECK (2014), para quem a União Europeia não logrou êxito em criar o conceito de cidadão europeu. Para o filósofo, isso traz a necessidade de reordenar os interesses nacionais dentro de um espírito de uma Europa cosmopolita. As nações deveriam adotar uma "auto-compreensão cosmopolita de nacionalidade", em substituição àquela "étnico-territorial" e criar valores mais amplos, globais e cosmopolitas, que ultrapassem a livre circulação. Até o momento, a Europa não se mostrou capaz de criar uma identidade

que ultrapasse as fronteiras nacionais e talvez a união deva ocorrer em nível menor, como cidades ou regiões.

É possível identificar ainda uma quarta fase, a cosmopolitização. Trata-se de uma teoria de Habermas e outros estudiosos que defendem a "cidadania cosmopolita". Nesta o indivíduo, além de ser sujeito de direito internacional, teria uma relação direta com organismos internacionais, dotados de força coercitiva (ZAMBERLAN, 2004).

Por fim, deve-se colocar a observação de Reis (2006, p. 34) de que ainda se discute o papel dos direitos humanos. Para uns se trata de uma possibilidade de superar a competição entre Estados, enquanto para outros é uma política desnecessária à compreensão dos processos políticos:

> Do ponto de vista teórico, a perspectiva da transformação está em grande parte ancorada na percepção, expressa de maneira contundente por Hedley Bull, de que "levado ao seu extremo lógico, a doutrina dos direitos e deveres humanos sob a lei internacional é subversiva de todo o princípio segundo o qual a humanidade deveria ser organizada como uma sociedade de estados" (BULL, 2002, p. 152).
> A perspectiva da irrelevância, por sua vez, baseia-se na concepção de cunho realista expressa por autores como Edward Carr (2001) ou Hans Morgenthau (2003), de que a humanidade é uma abstração, e, portanto, a busca da realização dos interesses ou os direitos da humanidade é um exercício inútil. Mais do que isso, dentro da perspectiva realista, quando um ator pretende falar em nome de interesses universais, quase sempre está apenas buscando legitimidade para a defesa de seus interesses particulares.

Neste capítulo trata-se sobre os sistemas multilateral e interamericano e alguns subsistemas deste, procurando contextualizá-los e abordar as normas internacionais que tratam sobre direitos dos migrantes.

DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA MULTILATERAL

Conforme já afirmado, a interdependência cada vez maior entre os Estados, cujos problemas ultrapassam os territórios, evidenciou a necessidade de assegurar valores mínimos. Assim, a multilaterização está atrelada a um contexto histórico específico, qual seja o pós-Segunda Guerra Mundial, indicando uma cooperação entre os Estados em objetivos comuns.

O sistema multilateral é compreendido através da especificação do multilateralismo em direitos humanos. Assim, o multilateralismo é tratado como relação coordenada entre três ou mais Estados, marcada pela indivisibilidade e pela reciprocidade difusa, carregando uma formulação política externa fora de uma lógica apenas estatal (COUTO, 2006).

O multilateralismo apresenta-se como uma interação coletiva nos seus vários aspectos, como modelo de ação, negociação ou regulação, desviando de um método que prioriza somente condutas unilaterais ou bilaterais (VIGEVANI; RAMAZANI JÚNIOR, 2011). As relações entre os Estados devem pretender a construção de uma política externa que privilegie interesses comuns.

Assim, o multilateralismo não pode ser visto a partir de uma lógica puramente estatal, uma vez que a política, direcionada em razão de interesses, necessitava introduzir princípios que pretendem ser universais. Ultrapassada a fase nacional dos direitos

humanos, as preocupações de política internacional deixaram de ser meramente de cunho econômico, ao menos em tese, e passaram a contemplar questões que antes pertenciam apenas à esfera interna.

No multilateralismo, há uma preocupação internacional com a legitimidade, liberdades individuais e melhoria de condições de vida da população (COUTO, 2006). Nesse sentido, David (2001) explica que novos problemas, de toda a espécie, implicam uma cooperação entre os Estados. No âmbito da segurança, a noção de defesa estatal continua, mas é acrescida de instituições com obrigações multilaterais e inclui a segurança humana:

> A predominância dos Estados confronta-se com interdependências cada vez maiores e de toda a espécie. [...] o conceito de segurança puramente militar próprio da idade de oiro dos estudos estratégicos é progressivamente contestado pelos defensores do conceito de segurança humana, em virtude do qual o direito à existência e a uma certa qualidade de vida (muitas vezes ligada às dimensões não militares de segurança) é considerado fundamental e ultrapassa o direito à soberania e à integridade territorial dos Estados (o pai desta abordagem é Galtung, 1969). Pela sua transmissão e difusão de valores humanitários ou democráticos, os actores não estatais põem em causa a autoridade e a legitimidade dos Estados (DAVID, 2001, p. 21).

Por essa perspectiva, a preocupação com a segurança inclui o discurso dos direitos humanos. O liame entre estes e os direitos civis se torna mais sutil. Mais do que o exercício do poder por mais de um Estado, o multilateralismo pretende uma gestão internacional dos mecanismos de proteção dos direitos humanos,

implicando em uma normatividade descentralizada e que ambiciona ser universal.

No caso, fazia-se necessário garantir a segurança internacional, cujo conceito adquirira uma abrangência maior, não só ligada ao militarismo e ao território, mas também à segurança humana. O conceito remete a um projeto político internacional comum:

> O conceito expressa, portanto, um projeto político a ser promovido por uma institucionalidade internacional ou, ao menos, a preferência por um padrão de ação coletiva em detrimento de soluções individuais. A essa definição cabe também acrescentar as dimensões normativas do objetivo da universalidade, de uma percepção de indivisibilidade do espaço e dos problemas comuns, e de perspectivas futuras, na busca de princípios ordenadores que garantam um mínimo de previsibilidade à interação entre os atores. O conceito de multilateralismo abarca assim uma extensa variedade de situações internacionais, como método de negociação, método de ação, método de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a um certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU (MELLO, 2010, p. 164-165).

Com efeito, a Carta da ONU de 1945 é considerada o marco desta organização. Esse acordo constitutivo já em seu preâmbulo reafirma a fé nos direitos humanos, destacando as preocupações com a paz e a segurança internacional. Caracteriza-se também por expressamente pretender instituir uma política coletiva para preservação da paz.

No entanto, é em 1948, com a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), que se introduziu a concepção contemporânea de direitos humanos. A DUDH inovou ao propor a universalização dos direitos humanos. Embora seja um acordo entre países (tecnicamente uma resolução da Assembleia Geral da ONU), rege mais as relações entre os Estados e os indivíduos. Nas palavras de Wilde (*in* POODLE *et al*, 2007, p. 91-92):

> [...] colocou o ser humano no centro do direito internacional. A autoridade suprema para a Declaração não é o Estado, mas as qualidades de humanidade que todos os povos do mundo têm em comum. Isso porque, afirma o preâmbulo, o "reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo". E é por causa da mudança de foco do Estado para o indivíduo que a Declaração é mais "universal" que "internacional".
> Na verdade, a Declaração sugere que a observância dos direitos é um pré-requisito da autoridade do Estado. [...] Partindo das idéias do filósofo Thomas Payne, o preâmbulo assevera "ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e opressão". [...] Os direitos humanos deixam de ser uma preocupação nacional: são uma questão global.

Assim, o foco da DUDH é o indivíduo como sujeito de direito internacional. Ao Estado cabe uma postura ora omissiva ora ativa. Ao mesmo tempo em que se omitir de violar direitos humanos, deve adotar posturas que o garantam, inclusive frente a particulares. A DUDH permite entender que a proteção aos

direitos humanos é requisito para o exercício legítimo da soberania.

Tal documento é visto pelos Estados que integram a ONU e pelo direito internacional (especialmente o proveniente dos costumes internacionais) como norma de observância obrigatória. No Brasil, por exemplo, embora assinada em 1948, a DUDH nunca foi ratificada, mesmo assim, não se questiona sua obrigatoriedade.

É importante observar que a DHDH não encerra o rol dos direitos humanos. Muitos outros documentos reconhecem esses direitos, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, Convenção sobre os Direitos da Criança, dentre outros. Mas coube à DUDH inaugurar o sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

A MIGRAÇÃO NO SISTEMA MULTILATERAL

A migração internacional é tema que pela natureza do fenômeno, por si só, conjuga interesses de mais de um Estado. Com efeito, o deslocamento humano é assunto comum das declarações internacionais de direito. Da mesma forma, a DHDH, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (CPDTTMF) normatizam o assunto.

Tais documentos estabeleceram o direito de livre circulação internamente, o direito de emigrar e o direito de entrar no país do qual é nacional, bem como o direito de asilo, como pode ser observado no quadro 4.

Quadro 4 – Normas sobre direitos dos migrantes na ONU

	NORMAS
DUDH	**ARTIGO XIII** 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar. **ARTIGO XIV** 1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.
PIDCP	**ARTIGO 12** 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. Os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto. 4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país. **ARTIGO 13** Um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou varias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com esse objetivo.
CPDTTMF	**ARTIGO 8º** 1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias podem sair livremente de qualquer Estado, incluindo o seu Estado de origem. Este direito só pode ser objecto de restrições que, sendo previstas na lei, constituam disposições necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os direitos e liberdades de outrem, e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente parte da Convenção. 2. Os trabalhadores migrantes e os membros da sua família têm o direito a regressar em qualquer momento ao seu Estado de origem e aí permanecer. **ARTIGO 39º** 1. Os trabalhadores migrantes e os membros das suas fremirias têm o direito de circular livremente no território do Estado de emprego e de aí escolher livremente a sua residência. 2. Os direitos referidos no nº 1 do presente artigo não podem ser sujeitos a restrições, com excepção das previstas na lei e que sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os direitos e liberdades de outrem e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente Convenção.

Fonte: Elaboração própria. Baseada nos documentos supracitados.

Note-se que o PIDCP limita o direito de livre circulação àquelas pessoas que estejam em situação regular. Tal limitação, no entanto, não torna a migração irregular um crime, apenas não induz a uma obrigatoriedade de permitir a permanência.

A CPDTTMF também diferencia os trabalhadores em situação regular ou não. Mesmo assim assegura a condição de sujeito de direito internacional, impedindo qualquer tipo de distinção, inclusive quanto à entrada legal ou não. Em especial, a parte III da Convenção deve ser aplicada a todos os trabalhadores migrantes (ONU, 1990).

A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas também pretende assegurar o respeito aos seus direitos humanos, incluindo a livre circulação e emissão de documentos de identidade e de viagem. A despeito das normas internacionais entenderem que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade, ainda é possível encontrar apátridas, isto é, pessoas que não são consideradas nacionais de nenhum Estado por suas legislações internas (BRASIL, 2002).

Na Carta Constitutiva da Organização Internacional para as Migrações, duas coisas merecem ser destacadas. Primeiramente, a referência em momentos distintos aos migrantes e aos refugiados, consagrando a diferença entre os conceitos. Em segundo lugar, o documento, expressamente, ressalva que as normas de admissão de migrantes e o quantitativo a ser aceito são assuntos de jurisdição interna (OIM, 2013).

Por fim, há a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, reconhecida como Convenção de Genebra ou de 1951, e o Protocolo de 1967 considerados os principais regulamentos acerca dos refugiados. Destaca-se na sua normativa a obrigatoriedade em conceder o refúgio e a não devolução de quem adquira esse *status* (BRASIL, 1997).

Apesar desses instrumentos normativos, ainda há questões a serem resolvidas no que se refere aos migrantes. Notadamente no âmbito regional, os Estados sentiram necessidade de também regular os direitos humanos. Assim, além do sistema multilateral de proteção dos direitos humanos, existem três sistemas regionais: o interamericano, o europeu e o africano. Há, ainda, sistemas em negociação para serem criados, no caso o asiático e o árabe.

Os sistemas regionais, tal qual o multilateral, possuem o objetivo de proteger o indivíduo e de combater as violações dos direitos humanos. Contudo, possuem a especificidade de serem mais localizados, partindo do pressuposto de que grupos menores de países possuem necessidades de regulamentação e mecanismos de proteção diferenciados.

MIGRAÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO

Conquanto seja possível encontrar referências de que os primórdios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos estão no Congresso do Panamá, realizado em 1826, após convocação de Simón Bolívar, para a OEA o ponto de partida foi a Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, de outubro de 1889 a abril de 1890, a convite dos EUA. Durante esse evento decidiu-se a criação de um sistema americano de normas e instituições (OEA, 2014b).

Os dezoito países participantes concordaram em formar a "União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta coleta e distribuição de informações comerciais", que posteriormente se tornou a União Pan-Americana. Apesar dos objetivos claramente comerciais, questões de direitos humanos também foram objeto de debate, especialmente pela

recomendação de um instrumento de normatizasse a extradição e de um acordo sobre arbitragem a fim de evitar guerras (OEA, 2014b).

A partir dessa conferência, várias outras foram realizadas, bem como outras reuniões e tratados de política externa e direitos humanos foram assinados: Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, que adotou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca em 1947; Quinta Conferência Internacional Americana (Santiago, Chile), que adotou o Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre Estados Americanos (Tratado de Gondra), em 1923; Sétima Conferência Internacional Americana (Montevidéu, Uruguai), que adotou a Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados em 1933, dentre outros eventos (OEA, 2014b).

Ressalta-se que em 1948, na IX Conferência Pan-Americana, em Bogotá/Colômbia, aprovou-se a Carta da OEA, oficializando, assim, a criação do sistema regional (BRANDÃO; BELLI, 2002). O documento foi assinado pelos 21 (vinte e países) presentes na reunião, incluindo o Brasil, e, atualmente, os 35 (trinta e cinco) países independentes do Continente ratificaram-na, integrando a Organização.

A Carta da OEA desde seu preâmbulo já demonstra a intenção da organização em salvaguardar os direitos humanos e a paz, bem como estabelecendo sua relação com o Sistema Multilateral. Ao mesmo tempo em que ressalta a importância do respeito à soberania, coloca a moral e a justiça como pressuposto da paz. Além disso, já em seu artigo primeiro, ressalta que as suas disposições não autorizam a intervenção em assuntos internos dos Estados-membros.

Também na IX Conferência Pan-Americana, foi adotada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem

(DADDH). Até a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969, esse documento foi a base normativa central do sistema interamericano e ainda o é para os Estados não partes da Convenção (CANÇADO TRINDADE, 2000).

A DADDH estabeleceu um rol de direitos considerados essenciais à pessoa humana, independente da nacionalidade. Esse documento teve papel fundamental na estruturação do sistema de proteção aos direitos humanos. Ainda assim, por não constituir propriamente um acordo, viu-se a necessidade de um instrumento normativo com cláusula de obrigatoriedade.

Nessa perspectiva, na V Reunião dos Ministros das Relações Exteriores, em 1959, criou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Seu propósito era ser um órgão de controle que pudesse receber petições contendo denúncias de violações praticadas pelos Estados e com autoridade para deles pedir informações. Contudo, como sua criação ocorreu por uma Resolução, em uma reunião de Ministros, muitos países questionaram sua validade (CORREA; CARNEIRO, 2010).

Para solucionar a questão, em 1967, foi aprovado o Protocolo de Buenos Aires, que modificou a Carta da OEA, incluindo entre seus órgãos a Comissão. Esta teria a função de promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e, ainda, ser órgão consultivo da OEA. No entanto, sua estrutura, competência e funcionamento ficaram a cargo de uma convenção interamericana sobre direitos humanos a ser, posteriormente, discutida e assinada.

Com efeito, a CADH, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, estabeleceu novas funções para a Comissão e criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Além disso, a CADH ampliou o rol de direitos da DADDH,

trazendo também um caráter obrigatório após a ratificação. Diz-se que a CADH inaugurou o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (OEA, 1969).

Atualmente, 24 (vinte e quatro) dos 35 (trinta e cinco) Estados-membros da OEA ratificaram a Convenção. Merece destaque que, recentemente, em 06 de setembro de 2012, a Venezuela apresentou denuncia contra esse documento. Passados mais de um ano do comunicado oficial, o período exigido para que a denúncia produza efeitos já transcorreu e, agora, a Venezuela só é responsável internacionalmente pelas condutas praticadas antes de 06 de setembro de 2013.

Cabe colocar que a Comissão e a Corte são competentes para conhecer violações de direitos humanos praticados pelos Estados. Diferenciam-se pela função jurisdicional e pela capacidade de peticionar. Na CIDH, qualquer pessoa individualmente ou em grupo e entidades não governamentais legalmente reconhecidas podem peticionar. Verificando a violação e o descaso do Estado-membro em solucionar a questão, a Comissão submete o caso à Corte.

Na Corte, por sua vez, podem apresentar casos a Comissão e os Estados. Após se admitir o caso, a vítima ou seu representante, bem como outras instituições, na qualidade de *amicus curiae*[5], podem peticionar. Note-se que, apenas a Corte pode proferir uma sentença.

[5] O *amicus curiae* (amigo da corte) frequentemente é definido como um terceiro, isto é, alguém que não é parte, que intervém no processo para ajudar a CoIDH, oferecendo informações e esclarecimentos (BISCH, 2010; MEDINA, 2010). Normalmente são associações, organizações não governamentais e universidades, com notório conhecimento sobre o objeto de apreciação pela Corte, que atuam apresentando argumentos que auxiliem no resultado do procedimento. Trata-se de instituto previsto em vários ordenamentos jurídicos,

Conforme será visto no próximo capítulo, a CoIDH tem se manifestado em alguns casos contenciosos e pareceres consultivos sobre direitos do migrante. Por hora, é preciso destacar algumas considerações acerca de normas internacionais sobre migrantes no âmbito da OEA.

Conforme já afirmado a DADDH foi a base normativa do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. Apesar de declarar que esses direitos independem de nacionalidade, no preâmbulo e no artigo XVII, esse documento pouco tratou especificamente sobre estrangeiros. Sem embargo do princípio da igualdade, a Declaração só se referiu especificamente aos estrangeiros na parte que tratou dos deveres.

Limitou-se a afirmar que os estrangeiros devem se abster de atividades políticas reservadas pelo direito interno aos cidadãos. Os direitos de residência e livre circulação, por sua vez, foram restringidos aos nacionais. Em nada se mencionou o direito a migrar.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), por outro lado, além de consagrar a igualdade entre nacionais e estrangeiros, preocupou-se em estabelecer um rol de direitos desses últimos e tratou especificamente sobre o deslocamento. Em seu artigo 22, estabelece o direito de circulação e de residência. Dentre as normas presentes nesse artigo, destacam-se:

> 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
> [...]
> 5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional e nem ser privado do direito de nele entrar.

inclusive no Brasil. Na CoIDH, o instituto só foi previsto expressamente no seu Regulamento em 2009, mas já era admitido com frequência.

> 6. O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei.
> [...]
> 9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

Por outro lado, aos Estados é reconhecido o direito e o dever de controlar a entrada de estrangeiros em seu território e de expulsá-los. Nesse sentido, manifestou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na Resolução 3/2008, que dispõe acerca dos "Direitos Humanos dos Migrantes, Normas Internacionais e Diretiva Europeia sobre Retorno". Nessa resolução, a CIDH faz a seguinte afirmativa:

> O direito internacional dispõe que os países têm tanto o direito como a obrigação de criar mecanismos para controlar a entrada de estrangeiros em seu território bem como sua saída desse mesmo território. Dispõe também que as ações nesse sentido devem ser realizadas com o devido respeito aos direitos das pessoas afetadas e que a observância de princípios fundamentais como a não discriminação e o direito a integridade pessoal não pode subordinar-se à implementação dos objetivos das políticas públicas.

Tal documento ressalta ainda a responsabilidade dos Estados de origem, trânsito e destino na proteção dos direitos dos migrantes. Consequentemente, observa a necessidade de soluções construtivas multidimensionais e multilaterais aos problemas resultantes da migração.

De fato, o fenômeno é tema recorrente na OEA, estando presente em quase todas as Cúpulas da América. Especialmente, ressaltando-se frequentemente a necessidade de cooperação dos países de origem, trânsito e destino na abordagem da questão. Além disso, destacaram vários direitos dos migrantes, em especial na segunda reunião:

> Na Segunda Cúpula os Chefes de Estado e de Governo reiteraram a necessidade de "proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias" e firmaram uma série de compromissos para o cumprimento dos instrumentos internacionais de direitos humanos pertinentes a migrantes, em conformidade com o ordenamento jurídico de cada país.
> Também reafirmaram o direito soberano de cada Estado com relação à matéria e a necessidade de adotar as seguintes medidas: proporcionar aos trabalhadores migrantes a mesma proteção jurídica concedida aos trabalhadores nacionais; facilitar o pagamento dos salários completos devidos aos trabalhadores que tenham regressado a seus países e permitir que tratem da remoção de seus bens pessoais; reconhecer os possíveis direitos de cidadania e nacionalidade dos filhos de todos os trabalhadores migrantes, bem como qualquer outro direito a que façam jus em cada país; promover a negociação de acordos bilaterais ou multilaterais, relacionados com a reintegração dos benefícios de seguridade social adquiridos pelos trabalhadores migrantes; proteger todos os trabalhadores migrantes e suas famílias, mediante o cumprimento da lei e campanhas informativas, para evitar que sejam vítimas da exploração e do abuso decorrentes do tráfico ilícito de pessoas; impedir que os trabalhadores migrantes sofram abusos e maus-tratos por parte de empregadores ou das autoridades

> encarregadas da aplicação da política migratória e do controle das fronteiras; e incentivar e promover o respeito à identidade cultural de todos os migrantes (OEA, 2007, p. 1-2).

Como fruto dessas cúpulas, emitiram-se as Resoluções AG/RES 1928 (XXXIII-O/2003) e AG/RES 2027 (XXXIV-O/2004), as quais enunciaram recomendações para os Estados-membros, inclusive a adesão à CPDTTMF e outros instrumentos regionais sobre o tema.

A preocupação com os direitos e deveres relacionados à migração levou a OEA a instituir o Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, Incluindo os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Apesar disso, atualmente, os direitos desse grupo são pouco normatizados regionalmente. O que existe é a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, cujo texto faz menção especial aos migrantes, e a Declaração de Cartagena, que trata dos refugiados.

APONTAMENTOS SOBRE LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NOS SUBSISTEMAS REGIONAIS

Os subsistemas regionais constituem-se de associações de Estados e blocos econômicos. Destacam-se: Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); Comunidade Andina de Nações (CAN); União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); Associação dos Estados do Caribe (AEC); Comunidade do Caribe (CARICOM); Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECO); Sistema de

Integração Centro-Americana (SICA); Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) (OEA, 2014c).

Alguns destes subsistemas possuem acordos para resguardar os direitos de livre circulação. Tal direito deve ser entendido de maneira ampla para abarcar não apenas a ausência de exigência de visto ou a diminuição de requisitos para sua obtenção, mas também para incluir garantias que permitam a igualdade entre nacionais e estrangeiros. Nesse sentido:

> A liberdade de circulação de pessoas, entendida como o exercício do direito pleno ao deslocamento, ingresso e estabelecimento do indivíduo em outro país ou conjunto de países diferente do seu de origem, em um grau mais avançado deve contemplar o direito a fixar residência, ao transporte internacional e à mobilidade livre de controles fronteiriços migratórios, ao pleno exercício profissional que se reflete na uniformização de regulamentações profissionais e de currículos educacionais, à aceitação igualitária de diplomas e títulos escolares e universitários, ao acesso sem distinção aos sistemas de saúde, aos benefícios e à seguridade social, ao exercício político, dentre outros, em igualdade de condições com os cidadãos nacionais do país de destino (CASTRO, 2012, p. 73).

Em 2002, o MERCOSUL (com exceção da Venezuela, que ainda não compunha o bloco), Chile, Bolívia e Peru subscreveram o Acordo de Livre Trânsito e Residência. Tal documento normatizou um direito a migrar, incluindo o livre exercício do trabalho e o de enviar remessas e a prescindibilidade de comprovar renda, bastando apresentar os documentos definidos no acordo. Note-se, no entanto, que providenciar tais

documentos pode ser uma árdua e difícil tarefa, especialmente quando a pessoa já se encontra no país estrangeiro.

O acordo estabeleceu ainda a igualdade entre nacionais e estrangeiros, dentre os quais os mesmos direitos trabalhistas. Assegurou-se ainda uma nacionalidade aos filhos dos migrantes, conforme a legislação interna. Importante ressaltar que os migrantes que já estivessem em território estrangeiro, inclusive aqueles que ingressaram em situação irregular, passam a ser beneficiados pelo acordo.

O Acordo de Seguridade Social de 2005, também relacionado ao bloco, autoriza que as contribuições à seguridade social de um país possam ser aproveitadas para a aposentadoria em outro. Prevê, ainda, outros benefícios e auxílios, como a aposentadoria por invalidez.

Há, ainda, o Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, que estabelece ações para sua implementação progressiva até 2021. Dentre as iniciativas encontra-se a instituição de direitos políticos para os estrangeiros originários de países membros, bem como a formalização do conceito de "cidadão do MERCOSUL", com direito a eleger um possível parlamento do bloco. Desde então, vários instrumentos normativos foram assinados para garantir a livre circulação de pessoas, conforme se pode observar no quadro 5.

Quadro 5 – Documentos do Mercosul sobre circulação de pessoas

Ano	Documento	Assunto
1992	Decisão CMC Nº 05	Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa
	Resolução GMC Nº 08	Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária
	Resolução GMC Nº 43	Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens
1994	Decisão CMC Nº 04	Protocolo sobre Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico
	Resolução GMC Nº 120	Seguro de Responsabilidade Civil do Proprietário
	Resolução GMC Nº 126	Defesa do Consumidor
1995	Decisão CMC Nº 07	Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento e Estudos de Nível Médio Técnico
1996	Decisão CMC Nº 01	Protocolo de San Luis sobre Matéria de Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados Partes do MERCOSUL
	Decisão CMC Nº 02	Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais
	Decisão CMC Nº 08	Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do MERCOSUL
	Decisão CMC Nº 09	Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Estados Partes do MERCOSUL
	Resolução GMC Nº 122	Tratamento Aduaneiro para a Circulação nos Países do MERCOSUL de Bens Integrantes de Projetos Culturais Aprovados pelos Órgãos Competentes
	Decisão CMC Nº 11	Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL
1997	Decisão CMC Nº 19	Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul
1998	Decisão CMC Nº 14	Acordo sobre Extradição entre os Estados Partes do MERCOSUL
1999	Resolução GMC Nº 77	Horário de atendimento em pontos de fronteira
	Decisão CMC Nº 04 e Decisão CMC Nº 05	Acordo de Recife - Acordo para a aplicação dos Controles Integrados de Fronteira entre os Estados Partes do MERCOSUL e Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Recife
2000	Decisão CMC Nº 35	Mecanismo de Cooperação Consular entre os Países do MERCOSUL, Bolívia e Chile
	Decisão CMC Nº 44	Acordo de Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL
2002	Decisão CMC Nº 28 e Acordo N° 13	Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL
2005	Decisão CMC Nº 17	Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL
	Resolução GMC Nº 28	Norma Relativa ao Transporte de Encomendas em Ônibus de Passageiros de Linha Regular Habilitados para Viagens Internacionais
2006	Decisão CMC Nº 12	Campanha de Informação e Prevenção do Delito de Tráfico de Pessoas
	Decisão CMC Nº 32	Condições Mínimas do Procedimento de Inspeção do Trabalho no MERCOSUL
	Decisão CMC Nº 35	Incorporação do Guarani como idioma do MERCOSUL
2008	Decisão CMC Nº 15	Disposições Transitórias para Atualizar/Modificar e Implementar a Tabela de Equivalências Anexa ao Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico
	Decisão CMC Nº 18	Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados
2009	Decisão CMC Nº 14	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos
2011	Decisão CMC N° 14	Acordo de Modificação do Anexo ao Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados

Fonte: Elaboração própria. Baseada em MERCOSUL, 2010a, *apud* CASTRO (2012, p. 152-154).

Pioneiramente, o Governo Uruguaio propôs em seu parlamento um projeto que altera a Lei das Migrações, fundamentando-se no acordo de residência. Se aprovado, os nacionais de países do MERCOSUL e associados terão a residência deferida automaticamente, bastando comprovar a nacionalidade. Segundo o governo, o projeto visa confirmar a vocação integracionista do Uruguai (LOUREIRO, 2014).

O MERCOSUL é o bloco mais desenvolvido da região, inclusive enquanto subsistema de proteção aos direitos humanos. É o único que está mais próximo da fase da comunitarização, embora ainda não se possa afirmar a existência de "cidadão do MERCOSUL", a despeito da frequência com que o termo está sendo utilizado.

Dentro da ALADI, o avanço no tema é justamente representado pelo Acordo de Livre Trânsito e Residência do MERCOSUL, Chile, Bolívia e Peru. Espera-se que a Venezuela, por ter entrado no bloco, também subscreva o acordo. Além disso, é possível citar, acerca do assunto, a Resolução 69, que prevê acordos que facilitem a livre circulação de pessoas entre seus membros.

A CAN, constituída por Bolívia, Peru, Equador e Colômbia e contando com o Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai como membros associados, também pretende a livre circulação de pessoas e a criação de um parlamento. Atualmente os cidadãos dos países membros podem circular livremente, na condição de turistas, bastando apresentar o passaporte andino.

Além disso, o Instrumento Andino de Migração Laboral regulamenta a livre circulação de trabalhadores em situação de dependência, criando uma cidadania andina laboral. Contudo, além do documento ainda não estar em vigor por depender de

regulamentos, a efetividade de suas normas será progressiva (FANTINATO, s. d.).

Em 2008, assinou-se o tratado constitutivo da UNASUL, que pretende juntar as duas uniões aduaneiras da América do Sul: o Mercosul e a CAN. Nesse bloco, a liberdade de migração aparece com destaque, uma vez que seu objetivo é criar uma "cidadania sul-americana". No entanto, atualmente, a livre circulação de pessoas aparece de maneira tímida, dispensando o visto para nacionais dos países membros para permanência de até 90 (noventa) dias.

A CARICOM também pretende alcançar a livre circulação de pessoas. Há no bloco, inclusive, um passaporte do CARICOM, que, apesar de ser um documento nacional, é padronizado regionalmente (CARICOM, 2009). Além disso, atualmente, há a livre circulação para alguns tipos de mão de obra, como músicos e professores, serviços, capital financeiro e estabelecimento de novas empresas. No entanto é necessário obter um Certificado de Reconhecimento de Qualificação de Habilidades, que comprovará as condições estabelecidas (OIT, 2007).

O SICA prevê uma possível integração política e econômica da América Central e tem avançado nesse sentido, especialmente após o Protocolo da Guatemala. Acredita-se que a implementação gradativa da união deve trazer acordos envolvendo o deslocamento de pessoas, pois até o momento, não há avanços quanto à livre circulação de pessoas.

O NAFTA, do qual fazem parte EUA, Canadá e México, pretende apenas a livre circulação de mercadorias. Especialmente os EUA posicionaram-se contrários à livre circulação de pessoas. Essa decisão impõe dificuldades nas negociações para criação de um grande bloco que abarque as três Américas.

Cabe mencionar que, na AEC, o que existe são negociações para facilitar a concessão de visto de negócios, a fim de promover o comércio entre os Estados associados. Na OECO, por sua vez, os países tornam-se cada vez mais receptivos à livre circulação de pessoas, mas ainda não há negociações avançadas sobre o tema (HUIE, 2013).

Diante disso, é possível notar a prevalência do interesse pela livre circulação de pessoas. Tal direito aparece atrelado à integração econômica, em uma tendência de comunitarização da América, excetuando-se Canadá e EUA. Ainda assim, o conceito de cidadão americano parece distante, mormente pela ausência de normatização de direitos de deslocamento.

SPAGHETTI BOWL DOS SISTEMAS DE DIREITOS HUMANOS

Conforme se verifica acima, na maioria dos subsistemas regionais, há uma tentativa de estabelecer uma livre circulação de pessoas, que pode ser traduzida como um direito a migrar. Os subsistemas diferenciam-se pela pretensão em estabelecer a livre circulação de pessoas ou, apenas, de mercadorias e capitais. Esse interesse diferenciado dos Estados dificulta a criação de um grande bloco que abarque toda a América.

Note-se que há um grande número de subsistemas, com diferentes membros, gerando o fenômeno do *spaghetti bowl*. Isto é, há um emaranhado de negociações que, ao mesmo tempo em que torna mais integrada a política dos Estados, torna-a fragmentada (SENHORAS, 2009). O que se nota é um interesse multilateral dos países que compõem os sistemas e subsistemas no

tema, ao mesmo tempo em que há especifidades dicotômicas, isto é, envolvendo dois países.

O excesso de blocos, cujos membros coincidem e diferenciam-se no conjunto, inibe um consenso. Em outras palavras, o excesso de relações entre os componentes, no caso os Estados americanos, dificulta visualizar especificações dos Estados ao mesmo tempo em que dificulta uma uniformidade de suas políticas quanto ao tema.

Sobre isso, Senhoras (2010) coloca que os temas que deveriam ser regionais acabam por ser nacionais, em razão da ausência de um espírito de supranacionalidade. Embora haja um direcionamento para a integração sul-americana, por exemplo, não é rara a ocorrência de contenciosos interestatais. O autor coloca que:

> Este emaranhado quadro complexo de acordos é articulado na América do Sul, pois todos os doze países que constituem a UNASUL já participaram da ALALC, hoje fazem parte simultaneamente da ALADI, não obstante também estejam inseridos em esquemas sub-regionais, como é o caso da Guiana e do Suriname que pertencem ao CARICOM enquanto Bolívia, Equador, Colômbia e Peru estão na Comunidade Andina e a Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela [...] formam o MERCOSUL (SENHORAS, 2010, p. 111-112).

A título de exemplo, pode-se citar o caso da Venezuela: em 2006, deixou a CAN; em 2010, assinou o Tratado Constitutivo da UNASUL, que pretende unir a CAN e o Mercosul; em 2012, denunciou a CADH, embora permaneça na OEA; também em 2012, entrou no Mercosul, passando a ser o único país do bloco

não signatário da CADH. Note-se que, em tal contexto, há um imbróglio, que pode, perfeitamente, prejudicar o reconhecimento regional de um direito a migrar.

Mesmo dentre as normas e negociações existentes nos subsistema regional americano, verifica-se uma preocupação majoritária de cunho econômico, em que a livre circulação e estabelecimento de residência aparecem como maneira de fomentar a economia. Não há um discurso construído de assegurar um direito humano a migrar.

Ademais, as normatizações acerca do assunto são escassas. É necessário compreender que, para que haja o efetivo reconhecimento ao direito à livre circulação e consequentemente a migrar, exige-se, de fato, a igualdade entre nacionais e estrangeiros para acesso aos serviços de saúde e educação, a uniformização de currículos profissionais e escolares. Isto é, não basta mitigar as normas para a entrada regular.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Internacionalmente, tem-se reconhecido que o Estado submete-se às obrigações assumidas com fundamento na soberania. No entanto, gradativamente, os direitos humanos vêm se destacando enquanto atributo de legitimidade. Hoje, prevalece o posicionamento de que a soberania deve ser exercida conforme valores éticos e democráticos.

Os direitos humanos já vinham mitigando a soberania internamente, no que se convencionou denominar Constitucionalismo, e, a partir da Segunda Guerra Mundial, com a inserção da segurança humana no conceito de segurança

internacional, esses direitos passaram a ponderar a soberania também externamente.

Os tratados de direitos humanos, ao resguardar direitos, conferem às pessoas o *status* de sujeitos de direito internacional. Com efeito, a análise das normas apresentadas neste capítulo permite verificar que, internacionalmente, tanto na ONU como na OEA, os tratados de direitos humanos e as decisões e resoluções do Sistema Interamericano de Direitos Humanos protegem os migrantes, esclarecendo que seus direitos independem da condição de ser nacional ou não de um país, salvo exceções razoáveis e proporcionais.

Por outro lado, aos Estados é reconhecido o direito-dever de controlar o ingresso de estrangeiros em seu território, incluindo impedir a entrada e expulsar/deportar estrangeiros. Em tese, violaria o direito o Estado que não exercesse esse controle. Assim, atribui-se ao Estado o dever de proteger seus nacionais e, atualmente, reconhece-se o direito humano de entrar e sair livremente do território de seu próprio Estado.

Além do sistema multilateral e regional, há, conforme visto anteriormente, subsistemas regionais. Com exceção do NAFTA, estes, além de proteger os direitos dos migrantes, pretendem assegurar um direito a migrar regionalmente ou, ao menos, mitigar os requisitos para ingresso de migrantes.

No entanto, o excesso de subsistemas com diferentes membros faz configurar o *spaghetti bowl*. Ao mesmo tempo em que os países estão mais integrados, há um conflito entre os interesses dos Estados membros, dificultando um consenso acerca de quais direitos devem reconhecer e como.

Xavier (2012, p. 52), no subtópico “O desafio atual: vincular as migrações internacionais a um sistema de justiça internacional” de sua tese, citando Juss (2006), destaca a ausência

de normas regulamentadoras da migração internacional, configurando-se uma “anomalia”. Ressalta, ainda, a omissão em adaptar as normas nacionais às internacionais.

Verifica-se que, apesar da proteção assegurada aos migrantes, ainda há um vazio normativo. Com relação a tratados específicos, pouco se tem avançado na discussão de um rol de direitos e um protocolo de comportamento dos Estados. O que atualmente é consenso consiste, tão somente, em assegurar direitos humanos independente da condição de ser nacional, mas o resultado prático disso, ainda precisa ser normatizado.

REGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

REGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Un hombre, cualquier hombre, vale más que una bandera, cualquier bandera.

Eduardo Chillida

Este capítulo pretende verificar o papel da CoIDH na regulamentação dos direitos dos migrantes. Introduz-se uma discussão abreviada sobre a legitimidade dos Estados e, a partir daí, desenvolve-se o pensamento acerca da influência das identidades e comportamentos por ideias e normas advindas de Organismos Internacionais, Organizações Não Governamentais e mesmo outros Estados.

Na primeira seção, apresenta-se a natureza da CoIDH e uma síntese dos procedimentos adotados. Explica-se o que é a jurisdição contenciosa e a consultiva e os atores que podem se beneficiar de ambas. Na mesma seção descrevem-se os três casos contenciosos sobre migrantes já julgados e ainda duas opiniões consultivas sobre o tema.

Os casos contenciosos abordados dizem respeito aos direitos dos migrantes e também de seus descendentes, tratando, entre outros, sobre o direito à nacionalidade, não criminalização da migração ilegal, à proibição de normas discriminatórias, à proibição da expulsão coletiva e ao devido processo legal em caso de expulsão e deportação.

Os pareceres consultivos tratam do dever do Estado de assegurar os direitos trabalhistas dos migrantes, ainda quando em situação irregular, e sobre o direito de assistência consular em caso

do migrante ser processado criminalmente. Apresenta-se, ainda, um pedido de parecer consultivo, ainda pendente de apreciação quando do desenvolvimento do presente trabalho, sobre as crianças e adolescentes migrantes proposto pelo Mercosul.

Por fim, traz-se uma discussão a respeito do papel da CoIDH e sua capacidade de influenciar nas identidades e comportamentos dos Estados, inclusive na contribuição de um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes.

INTRODUÇÃO

Para refletir sobre o papel da CoIDH é necessário abordar irremediavelmente, ainda que de forma superficial, a sua legitimidade, bem como das normas internacionais. Da mesma forma que o capítulo anterior foi introduzido com uma discussão a respeito da fundamentação da legitimidade pela soberania e pelos direitos humanos, neste discute-se, inicialmente, o pressuposto do consenso e consentimento.

De um lado, a corrente doutrinária construída por Bobbio (2009) traz o conceito de legitimidade entre a política e o direito, possuindo dois sentidos: um genérico e um específico. No primeiro, legitimidade aproxima-se de justiça ou de racionalidade. No significado específico da política, é um atributo do Estado que se traduz em consenso e obediência. Nas palavras do autor:

> Num primeiro enfoque aproximado, podemos definir Legitimidade como sendo um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos

> esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão (BOBBIO, 2009, p. 675).

Considerando o Estado sob o ponto de vista sociológico, a legitimidade depende de vários fatores, como o grupo social, o regime, o governo e, se for o caso, do sistema hegemônico ou imperial. Assim, a legitimidade pressupõe democracia e consenso, que não significa o somatório de interesses dos indivíduos, mas valores. Seria, pois, ao mesmo tempo uma situação, constituída pela aceitação do Estado por parte significativa da população, e um valor, representado pelo consenso livre do povo.

De outro lado, Habermas (1997) coloca que a teoria do discurso explica a legitimidade a partir da igualdade de aplicação da lei, pela legitimação democrática do legislador e pela divisão de poderes do Estado. Explica, ainda, que quanto mais o direito se afasta dos foros públicos, mais cresce a autonomia de instâncias estatais que "instrumentalizam direitos para realizar fins coletivos" (Idem, p. 173). Dessa forma, o Estado acaba por olvidar-se de "subordinar a escolha dos fins ao projeto de realização de direitos inalienáveis". No campo do direito internacional, isso é traduzido pela incapacidade dos Estados de representarem a sociedade global.

Nesse ponto, interessante ressaltar a crítica de Santos (2013) ao chamar a atenção para o fato de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos só reconhece dois sujeitos: o indivíduo e o Estado. Sob tal prisma, os direitos coletivos não foram incluídos no rol original de direitos humanos reconhecidos internacionalmente, esquecendo-se, inclusive, de proteger os povos que não possuem um Estado.

Assim, a questão da legitimidade das normas de direitos humanos na sociedade internacional pode ser analisada a partir de, pelo menos, três pontos: os Estados, as pessoas e a coletividade de pessoas. Não se entra no mérito acerca da existência de outros sujeitos de direito internacional, mas, a priori, parece adequado introduzir a discussão deste capítulo partindo-se desses três sujeitos.

A partir das pessoas, a legitimidade exigiria a participação do povo nas decisões de política internacional de um ente supra-estatal, o que não ocorre, ao menos não diretamente. Por outro lado, as pessoas são sujeitos de direitos na sociedade internacional, podendo exigir a observância das normas após a internalização no seu Estado, que os representa (ou deveria) na sociedade internacional, inclusive demandando em tribunais internacionais específicos.

Ademais, conforme já demonstrado, há também grupos de pessoas que devem ser considerados coletivamente, o que não acarreta necessariamente a contradição entre direitos individuais e coletivos. Este parece ser, em vários casos, a condição dos migrantes, que já foram objeto de sentenças e pareceres no âmbito da CoIDH, conforme será estudado, considerados enquanto grupo de pessoas.

Tomando-se em conta os Estados, pode-se concluir que a legitimidade é aferida pelo grau de consenso entre esses entes que o fazem obedecer a normas internacionais. Ocorre que, tradicionalmente, eles só se submetem se assim o quiserem, assinando e ratificando tratados. O consenso acaba por ser distorcido para uma unanimidade com relação àquela norma específica.

Por essa perspectiva, a legitimidade, atualmente, possui característica contratualista, pois exige assinatura, ratificação e

depósito de tratados. Além de ser voluntarista, pois implica a manifestação formal acerca das normas pelo Estado (MOREIRA, 2012a). Note-se que o fundamento da legitimidade pressupõe o reconhecimento mútuo de que os Estados detêm personalidade jurídica. Contudo, a legitimidade das normas internacionais não depende unicamente do consentimento e consenso, mas também de outros fatores (MOREIRA, 2009).

De acordo com a perspectiva construtivista, tanto as identidades como os interesses dos Estados não são fixos, mas podem sofrer influências por ideias e normas que os modifiquem. Isso significa dizer que os Estados também podem ser persuadidos a ver questões e problemas de maneira diferente e, assim, alterarem seu comportamento, bem como adotarem uma variedade de condutas. Nesse sentido, as políticas de migração são influenciadas por ideias e normas e não apenas por interesses e poder (BETTS, 2009).

O fato dos Estados serem soberanos não significa, contudo, que estejam livres de influências externas ou que sempre prevaleçam suas vontades. Organismos Internacionais, Organizações Não Governamentais e mesmo outros Estados podem influenciar condutas dos Estados. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial, pretende modifica-las, por meio de suas sentenças, políticas públicas e normas internas. Tal se evidencia pelo acompanhamento dos cumprimentos de sentenças.

No que se refere aos direitos dos migrantes, já existem casos contenciosos e opiniões consultivas, os quais são detalhados na seção seguinte a partir de uma revisão de arquivo desenvolvida na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Conforme visto no capítulo anterior, a CADH de 1969 inaugurou o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, formado pela CoIDH e pela CIDH. Esta é anterior à Convenção, mas teve suas funções ampliadas. A Corte, por sua vez, foi criada pela CADH e só pode estruturar-se quando de sua entrada em vigor em 1978.

Ambas "são competentes para conhecer de assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes" na Convenção (art. 33, da CADH). A CIDH pretende promover o respeito e a defesa aos direitos humanos. Tem um caráter educativo, devendo responder às consultas formuladas pelos Estados-partes e prestar-lhes assessoria. Não obstante, pode apresentar recomendações aos Estados que, se não seguidas, poderão ser levadas ao conhecimento da CoIDH.

Enquanto na Comissão "qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização pode apresentar petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado-parte" (CADH, art. 44). Na Corte, apenas Estados-partes e a Comissão podem submeter um caso.

A Corte é um órgão judicial autônomo cuja função é interpretar e aplicar a CADH ou outros tratados com incidência no sistema interamericano. É constituída por sete juízes, eleitos pelos Estados-membros para um mandato de 6 (seis) anos. Cada Estado pode propor a candidatura de até três juristas nacionais. Então são feitas as votações, eliminando-se os menos votados, até chegar ao número de vagas. Ressalta-se que é vedado haver dois juízes da mesma nacionalidade (CoIDH, 1979).

A CADH estabeleceu para a Corte duas competências, contenciosa e consultiva, facultando-lhe, ainda, editar medidas provisórias. Para haver a incidência da competência contenciosa, os Estados devem reconhecer expressamente sua jurisdição. Submetem-se, atualmente, à competência contenciosa 20 (vinte) países, incluindo o Brasil.

No caso da competência contenciosa, os Estados podem ser condenados por violação de direitos, emitindo-se uma sentença que inclui a previsão de reparações e obrigações de adequar o direito interno. Há um procedimento previsto:

> O procedimento seguido pelo Tribunal para resolver os casos contenciosos submetidos à sua jurisdição possui duas fases: 1) Fase contenciosa. Esta fase compreende quatro etapas: a) etapa de apresentação do caso pela Comissão; a apresentação do escrito de solicitações, argumentos e provas por parte das supostas vítimas, e a apresentação do escrito de contestação aos dois escritos anteriores por parte do Estado demandado; os escritos de contestação às exceções preliminares interpostas pelo Estado, no caso de que corresponda; o escrito de lista definitiva de declarantes; a resolução de convocatória a audiência; b) etapa oral ou de audiência pública; c) etapa de escritos de alegações e observações finais das partes e da Comissão, e d) etapa de estudo e emissão de sentença; e 2) Fase de Supervisão de cumprimento de sentenças (CoIDH, 2013).

Indubitavelmente, a jurisprudência da CoIDH influencia nas políticas dos Estados-membros da OEA. Mas é pelo cumprimento de sentenças que se nota com maior clareza a alteração de comportamento dos Estados. Isso porque elas

permitem verificar, além da reparação, se houve compatibilização das normas internas, bem como mudanças nas políticas públicas.

Pela competência consultiva, a CoIDH atende consultas feitas por Estados-membros a respeito da interpretação da CADH e outras normas de direitos humanos aplicáveis no âmbito do sistema interamericano e também acerca da concordância destas com normas internas. Podem requerer o parecer não só os países signatários da CADH, mas também aqueles que integram a OEA. Essa atribuição tem importância ímpar no sistema:

> A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem a mais ampla jurisdição em matéria consultiva, se comparada com qualquer outro Tribunal internacional. A Corte tem exercido sua jurisdição no sentido de realizar importantes contribuições conceituais no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (...) As opiniões consultivas, enquanto mecanismo com muito menor grau de confronto que os casos contenciosos, não sendo ainda limitadas a fatos específicos lançados a evidência, servem para conferir expressão judicial aos princípios jurídicos. (...) Por meio de sua jurisdição consultiva, a Corte tem contribuído para conferir uniformidade e consistência à interpretação de previsões substantivas e procedimentais da Convenção Americana e de outros tratados de direitos humanos (Pasqualucci, 2003, p. 80 *apud* PIOVESAN, 2006, p. 16).

A citação evidencia o porquê de os pareceres consultivos terem importância singular na interpretação dos tratados de direitos humanos. Demonstram a existência de uma vocação a prevenir casos contenciosos, mas se originam de violações de direitos e não meras suposições. Com efeito, as opiniões

consultivas tendem a ter menos confronto, mas nem por isso deixam de ter situações de conflitos sociais como pano de fundo.

A seguir, analisar-se-ão alguns casos contenciosos e as opiniões consultivas que envolvem direitos humanos dos migrantes.

CASOS CONTENCIOSOS

Apresentam-se três casos contenciosos: um do Panamá (Vélez Loor) e dois da República Dominicana (Meninas Yean e Bosico e Nadege Dorzema y otros). A escolha ocorreu por tratarem sobre migrantes e pelo fato de já possuírem sentença, embora ainda não tenha sido disponibilizada a primeira Resolução de cumprimento de sentença do caso Nadege Dorzema y otros.

Não obstante, em 2012, apresentou-se um novo caso à Corte: Tide Méndez e outros *vs.* República Dominicana. Segundo a Comissão, trata-se da detenção arbitrária e expulsão sumária de 27 (vinte e sete) pessoas. Consta que tal violação deu-se em um contexto de expulsão massiva e coletiva de estrangeiros ou descendentes (CoIDH, 2013). No entanto, esse caso ainda não possuía sentença quando do desenvolvimento do presente trabalho, razão pela qual se optou por não o abordar.

Além desse, há o caso da Família Pacheco Tineo cujos membros possuem nacionalidade chilena ou peruana *vs*. Estado Plurinacional de Bolívia, também apresentado em 2012. A CIDH afirma que o Estado recusou-se a analisar adequadamente o pedido de refúgio, detendo e expulsando a família sem as devidas garantias. Esse caso também aguarda julgamento (CoIDH, 2013).

A) Caso Vélez Loor *vs*. Panamá

Este foi o primeiro caso contencioso na CoIDH a tratar sobre os direitos dos migrantes. Conforme a Comissão, trata-se da detenção por cerca de dez meses do equatoriano Jesús Tranquilino Vélez Loor devido a sua entrada irregular no Panamá. Segundo concluiu a CoIDH, o Panamá violou, dentre outros, os direitos à integridade física, à liberdade e as garantias judiciais, especialmente ao não investigar adequadamente as alegações de tortura (CoIDH, 2010b).

No caso, Vélez Loor foi processado por delitos relacionados à migração irregular, sem as devidas garantias, sem a possibilidade de ser ouvido e defender-se, incidindo na ausência de investigação das denúncias de tortura. Destaca-se que a condenação a dois anos de prisão, deu-se sem acesso a um advogado e a seu consulado (CoIDH, 2010b).

Durante a detenção, a vítima foi submetida a uma série de problemas relacionados ao sistema penitenciário, como superlotação, deficiências na ressocialização e educação e no sistema de classificação das pessoas presas. Além disso, foi submetido à tortura e privado do acesso regular à água (CoIDH, 2010c).

A CoIDH se declarou competente para interpretar a Convenção Interamericana Para Prevenir e Sancionar contra a Tortura e concluiu que a detenção de migrantes irregulares não deve ter por fim aplicar sanções, confirmando a proibição em criminalizar o fenômeno (CoIDH, 2010c).

Dentre as medidas apontadas na sentença, destaca-se a necessidade de manter os migrantes em estabelecimentos distintos de pessoas condenadas por delitos penais, inclusive mantendo albergues apropriados ao alojamento ou detenção das pessoas deslocadas, que, no Panamá, só existem na capital. A sentença ressaltou que, em sua contestação, o Estado não esclareceu qual o destino dos migrantes irregulares que são detidos em outras regiões do país (CoIDH, 2010b).

Novamente a CoIDH frisou a necessidade de tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros, colocando especificamente o dever de garantir o acesso efetivo e igualitário à justiça de populações

vulneráveis, como migrantes irregulares e pessoas privadas da liberdade (CoIDH, 2010b).

O Panamá foi condenado a reparar o dano material e imaterial, a fornecer tratamento médico e psicológico, bem como a imediatamente e de ofício investigar as denúncias de tortura e punir os responsáveis. Dentre as medidas preventivas, encontra-se a necessidade de separação dos migrantes irregulares dos condenados penalmente, a necessidade dos estabelecimentos penais serem adequados e capazes de assegurar uma vida digna e, ainda, a capacitação de funcionários (CoIDH, 2010c).

Por fim, o Panamá foi condenado a adequar sua legislação migratória às disposições da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e da Convenção Interamericana Para Prevenir e Sancionar contra a Tortura, tornando-as efetivas internamente (CoIDH, 2010b).

Na primeira supervisão de cumprimento de sentença, a CoIDH entendeu que o Panamá só havia cumprido parte da condenação. Ficaram pendentes as obrigações: de investigar e punir os responsáveis pelas violações de direitos humanos; de implantar o programa para formar e capacitar os funcionários do Serviço Nacional de Migração e naturalização; implantar o programa para instauração de ofício de investigações quando haja suspeita de tortura; e a disponibilização de locais adequados para a detenção de migrantes irregulares, inclusive permitindo a permanência, no mesmo local, de famílias (CoIDH, 2013).

Apesar de só reconhecer parcialmente as violações de direitos humanos (CoIDH, 2010b), o Estado do Panamá aprovou o Decreto de Gabinete No. 2 de 14 de fevereiro de 2012, reconhecendo as obrigações impostas na sentença e estabelecendo disposições para o seu cumprimento (PANAMÁ, 2012).

B) Caso Meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana

Esta foi a primeira condenação da República Dominicana na CoIDH. Neste caso, as meninas não tiveram deferidos os

pedidos de registro de nascimento, apesar de terem nascido em território dominicano e o país adotar o critério *ius soli*, manteve-as como apátridas até 25 de setembro de 2011 (CoIDH, 2006a).

Apesar de não se tratar especificamente sobre direito do migrante, o caso merece ser estudado no presente livro, especialmente porque a justificativa para o não reconhecimento da nacionalidade e a negativa de fornecer a certidão de nascimento era o argumento de que filhos de pais haitianos em trânsito não faziam jus à condição de nacional. Deve-se explicitar, contudo, que as meninas eram filhas de pais haitianos, avós maternos haitianos, mas mães dominicanas (PAOLINELLI, 2011).

A Comissão apontou como motivos das violações de direitos humanos, a ausência de mecanismos de acesso à justiça no caso de negativa de registro de nascimento e a adoção de exigências diferenciadas para descendentes de haitianos terem reconhecida a nacionalidade dominicana (CoIDH, 2006a).

No caso, a CoIDH destacou que, ao regular os critérios para concessão da nacionalidade, o Estado deve abster-se de práticas e regulamentos discriminatórios. Além disso, deve promover práticas efetivas para a igualdade de todos perante a lei. É dizer que, apesar do Estado poder ditar os critérios que definirão quem serão seus nacionais, tais não podem ser desproporcionais, abusivos e preconceituosos (CoIDH, 2006b; CoIDH, 2005).

A República Dominicana foi condenada, dentre outras coisas, a reparar o dano imaterial, a fazer um ato público de pedido de desculpas às vítimas e a adotar no direito interno um procedimento adequado e acessível para o reconhecimento da nacionalidade, especialmente aquela que tem o registro tardio de nascimento, e com previsão de recurso em caso de indeferimento (CoIDH, 2005). Na supervisão de cumprimento de sentença, a

CoIDH deixou pendente o ato público e adequação do direito interno (CoIDH, 2010a).

C) Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana

Esse caso diz respeito ao massacre de Guayubin, ocorrido em 18 de junho de 2000, no qual os militares dominicanos agiram de forma excessivamente violenta ao abordar um caminhão que transportava migrantes irregulares. Após darem sinal de parada e serem ignorados, os militares dispararam armas de fogo indiscriminadamente. Em razão dessa perseguição, que culminou em um capotamento, morreram quatro haitianos e um dominicano (CORDERO, 2012; CIDH, 2010).

Mesmo após o capotamento, os militares teriam continuado disparando, matando dois imigrantes com disparos nas costas. Os sobreviventes foram levados a hospitais, sem, no entanto, receberem a devida atenção. Não apenas isso, os mortos foram enterrados em uma fossa comum, sem qualquer identificação. Por fim, os sobreviventes foram deportados sumariamente sem o devido processo legal, enquanto os militares foram absolvidos por um Tribunal Militar (CORDERO 2012).

O Estado alegou, no procedimento perante a Comissão, que as mortes não foram intencionais. Assevera que os militares envolvidos tinham uma denúncia de tráfico de entorpecentes e desconheciam o transporte de migrantes irregulares. Por ter ocorrido à noite e o veículo estar coberto com uma lona, não era possível ver os passageiros (CIDH, 2010).

Não obstante, a Corte entendeu que o Estado violou os direitos dos migrantes. O caso teria sido resultado da discriminação contra migrantes irregulares haitianos e o

despreparo de agentes do governo. Além disso, os crimes não foram investigados e punidos devidamente, bem como a expulsão se deu em um processo coletivo sem as garantias devidas.

Tal precedente é emblemático por evidenciar uma discriminação institucionalizada contra migrantes haitianos e seus descentes. Embora o assunto já tivesse sido objeto do Caso Meninas Yean e Bosico, neste aprofundou-se a discussão a respeito da discriminação estrutural. A Corte afirmou categoricamente um padrão de discriminação (QUIÑONES, 2013).

A República Dominicana foi condenada, dentre outras coisas, a reparar o dano material e imaterial, a localizar e repatriar os corpos, a fazer um ato público de pedido de desculpas às vítimas, a capacitar seus agentes sobre o uso da força, princípio da igualdade e não discriminação, especialmente relacionados aos migrantes, e devido processo legal na detenção e deportação de imigrantes, a fazer uma campanha nos meios de comunicação sobre os direitos dos migrantes regulares e irregulares (CoIDH, 2012a; CoIDH, 2012b).

OPINIÕES CONSULTIVAS

No que tange as opiniões consultivas, são de importância ímpar no direito internacional, particularmente no âmbito da OEA. Tanto a opinião Consultiva 16 como a 18 foram apresentadas pelo México, país que tanto recebe migrantes como se constitui um país de trânsito e perde população para os Estados Unidos da América. Assim, não surpreende que tais pedidos de Opinião Consultiva tenham sido apresentados por esse país.

A terceira opinião consultiva foi proposta pelos países membros MERCOSUL, antes da entrada da Venezuela. Devido ao

episódio conturbado desse ingresso e suspensão do Paraguai, a audiência foi cancelada e apenas posteriormente foi emitido o parecer da Corte. Portanto, não foi possível analisar o referido parecer no presente livro. Mesmo assim, tal pedido mereceu ser destacado nesta obra.

A) Opinião consultiva 16: o direito à informação sobre assistência consular como garantia ao devido processo legal

Em 1997, o México formulou doze perguntas acerca do direito do migrante à assistência consular no processo judicial, especialmente em condenações à pena de morte. Em síntese, o México alegou que alguns nacionais seus não haviam sido oportunamente informados sobre o direito de comunicar-se com as autoridades consulares e haviam sido sentenciados à pena de morte nos Estados Unidos da América (EUA) (COIDH, 1999).

Em sua petição, o México afirmou que ambos os países são membros da OAE e signatários da Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Também destacou que os EUA, embora não tenha ratificado a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas (ONU) (COIDH, 1999).

A CoIDH (1999) entendeu, nessa opinião consultiva, que, embora na Convenção de Viena o direito de notificação e comunicação seja estatal, e não individual, tal outorga pode gerar direito fundamental. Afirmou que a palavra "particular" presente no preâmbulo se refere aos funcionários consulares e visa deixar claro o caráter funcional de suas prerrogativas e imunidades. Assim, embora a Convenção de Viena não pretenda gerar direito a indivíduos, sua norma configura um direito humano.

Ademais, o parecer ressaltou que o direito de comunicação com as autoridades consulares é norma do direito penal internacional. Além disso, é também garantia aos funcionários consulares, vez que somente assim podem exercer adequadamente suas funções, conforme dispõe a Convenção de Viena (COIDH, 1999).

Para a CoIDH (1999) não há exigência de prévia solicitação do Estado de origem, basta apenas que o migrante tenha a vontade de se comunicar com as autoridades consulares de seu país. Portanto, o Estado receptor deve informar ao preso estrangeiro os direitos a que faz jus em face da condição de não nacional. Tal informação deve ser eficaz para garantir uma defesa adequada, de modo que deve ser feita antes de obtida declaração ou confissão. Destacou-se, ainda, que esse dever de informação independente da gravidade da conduta ou se poderá acarretar a aplicação da pena de morte.

A CoIDH (1999) entendeu que a comunicação consular é direito individual e deve ser reconhecido como garantia mínima para permitir ao preso estrangeiro uma defesa adequada e um julgamento justo. A não observância pelo Estado receptor do direito à comunicação consular acarreta violação ao devido processo legal. Assim, a CoIDH concluiu que a aplicação da pena de morte, em caso de não observância desse direito, é medida que viola o direito humano de não ser privado da vida arbitrariamente.

B) Opinião consultiva 18: condição jurídica e direitos dos migrantes não documentados

Em 2002, o México apresentou nova consulta à CoIDH sobre os direitos dos trabalhadores migrantes não documentados. Nessa opinião consultiva, a Corte (2003) destacou que os Estados

têm a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos, independente de sua organização política.

Tais direitos seriam atributos da pessoa humana e superiores ao poder do Estado, estando garantidos em diversos instrumentos internacionais. Assim, é dever do Estado criar mecanismos no direito interno que permitam a efetividade das normas internacionais, em particular àquelas ratificadas (COIDH, 2003).

A CoIDH (2003) entendeu que os princípios da proteção igualitária e da não discriminação são fundamentais para garantir os direitos fundamentais. Deste modo, o Estado deve assegurar a aplicação desses princípios em seu ordenamento jurídico, abstendo-se de ter normas e práticas discriminatórias e, inclusive, adotando medidas positivas. Tais princípios também protegem as pessoas migrantes, independentemente de sua situação ser regular ou não no país.

Assim, os direitos humanos, inclusive os de caráter trabalhista, devem ser assegurados e protegidos independentemente da condição de migrante regular ou não. Não significa dizer que o Estado esteja obrigado a garantir trabalho para o migrante irregular. Contudo, em havendo trabalho, ainda que irregular, o trabalhador migrante torna-se titular de tais direitos e o Estado tem o dever de garanti-los. Estes direitos são decorrentes da relação de trabalho e, portanto, subsistem mesmo em favor do migrante não documentado (COIDH, 2003).

É preciso esclarecer que a CoIDH (2003, p. 121) admite distinções entre migrantes documentados e não documentados e entre migrantes e nacionais, desde que o tratamento diferenciado seja “razoável, objetivo, proporcional e não lesione os direitos humanos”. Da mesma forma, admitem-se políticas de controle de

entrada e permanência de estrangeiros, desde que tais medidas não violem direitos humanos.

C) Pedido de parecer consultivo sobre as crianças migrantes[6]

Apesar do nome frequentemente atribuído ao pedido, este abrange os direitos das crianças migrantes e também daquelas que já nasceram em solo nacional, mas seus pais são estrangeiros. A questão principal diz respeito à adequação das normas, procedimentos e políticas migratórias aos direitos da criança e do adolescente.

O documento elenca vários direitos assegurados, incluindo o direito à convivência familiar e a não privação da liberdade, que parecem contrastar, especialmente, com o direito-dever do Estado de controlar a entrada de migrantes irregulares.

Soma-se a isso as manifestações ulteriores da CoIDH sobre o assunto, que pouco falou sobre crianças e adolescentes migrantes. A título de exemplo, note-se que a Corte já se manifestou no sentido da não criminalização da migração irregular, determinando que as detenções, nesses casos, devem ser proporcionais e estritamente necessárias. No entanto, é difícil precisar como esses entendimentos seriam aplicáveis aos meninos e meninas migrantes (MERCOSUL, 2011).

Diante desses questionamentos, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, solicitaram que a CoIDH se manifestasse sobre crianças migrantes, apresentando o primeiro pedido coletivo de opinião consultiva. Pretendia-se uma padronização dos

[6] Quando da publicação desse livro já havia sido proferida a Opinião Consultiva n. 21 sobre as crianças migrantes.

procedimentos e avançar na discussão do assunto dividido em nove temas:

Quadro 6 – Temas do pedido de opinião consultiva sobre crianças migrantes

TEMAS	
1	Procedimentos para a determinação de necessidades de proteção internacional e de medidas de proteção especial dos meninos, meninas e adolescentes migrantes.
2	Sistema de garantias que deveria ser aplicado nos procedimentos migratórios que envolvem meninos, meninas e adolescentes migrantes.
3	Padrões para a aplicação de medidas cautelares em um procedimento migratório sobre a base do princípio de não detenção de meninas e meninos migrantes.
4	Medidas de proteção de direitos que deveriam ser dispostas de maneira prioritária e que não implicam restrições à liberdade pessoal.
5	Obrigações estatais em casos de custódia de meninos e meninas por motivos migratórios.
6	Garantias do devido processo perante medidas que impliquem privação da liberdade de meninos e meninas no âmbito de procedimentos migratórios.
7	Princípio de não devolução em relação a meninas e meninos migrantes.
8	Procedimentos para a identificação e o tratamento de meninos e meninas eventuais solicitantes de asilo ou refúgio.
9	O direito à vida familiar dos meninos e meninas em casos de decidir-se pela expulsão de seus pais por motivos migratórios.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em MERCOSUL (2011, p. 3).

Merece destaque o fato de a opinião ter sido proposta por meio do MERCOSUL. Essa foi a primeira vez que um pedido opinião consultiva foi apresentado por 4 (quatro) Estados. Com efeito, a decisão de submeter o tema à Corte foi tomada no âmbito daquele bloco, atribuindo ao Instituto de Políticas Públicas em

Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) a função de minutá-lo.

Assim, tal contexto sugere a tentativa do bloco de adotar padrões e princípios comuns em um contexto com poucas normas internacionais e internas sobre o tema, reconhecendo na CoIDH o órgão responsável por suprir esta lacuna e orientar os países na construção de suas normas internas.

O PAPEL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A questão acerca do papel da CoIDH na regulamentação dos direitos humanos dos migrantes, perpassa formação de um regime sobre o tema. Os regimes vêm sendo amplamente discutidos nas teorias das relações internacionais nas últimas décadas. Nessas instituições construídas, as regras e os comportamentos são conceitos recorrentes nas definições das diversas teorias.

A palavra regime origina-se do latim *regimen* e *regere*, que significam, respectivamente, regra e regular. Os regimes estabeleceriam papéis e padrões de comportamento, majorando a certeza e a segurança no âmbito internacional. Podem ser entendidos como um único tratado ou mesmo como uma área temática (ARTS, 2000 *apud* HERNANDEZ, 2007). Nesse sentido, apresenta-se o conceito de regime apresentado por Krasner:

> Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em

> torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições especificas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012).

Diante desse conceito, costuma-se dizer que há quatro critérios fundamentais: princípios, normas, regras e procedimentos (BUENO, 2009). Além disso, é necessário que haja a convergência das expectativas dos atores. Nesse sentido, Vigevani (1995) coloca que a ideia de regime internacional pressupõe uma regulamentação e um mínimo de sua aceitação por parte dos Estados.

Duas observações merecem ser feitas. A primeira é que ideias e normas compartilhadas pressupõem interesses também compartilhados, ainda que haja especificidades. A segunda é que seria uma utopia imaginar uma sociedade internacional em que os Estados exibissem igual grau de poder. Dessa forma, ressalte-se: para haver um regime é necessária uma mínima aceitação, o que não significa um consenso absoluto.

Essa característica é valorizada, especialmente, pelos construtivistas, para quem as expectativas mútuas e convergentes e as ideias compartilhadas dos atores são requisitos do regime. Trata-se da intersubjetividade do regime:

> A essência da teoria construtivista encontra-se nos conceitos de estrutura e identidade. A primeira corresponde à interação de padrões e à interação entre agentes, idéias e práticas – que é denominada intersubjetividade – e é construída socialmente. Já o

> segundo conceito, identidade, constitui-se na base dos interesses dos atores.
> Pode-se apreender três pressupostos fundamentais do construtivismo, quais sejam: constituição mútua de agentes e estruturas; compreensão da condicionalidade das estruturas não-materiais sobre as identidades e interesses dos atores e importância equitativa entre estruturas normativas e materiais, já que ambas moldam o comportamento dos atores internacionais. Pode-se afirmar, então, que esse aporte é dialético, pois reconhece que atores e estruturas influenciam-se mutuamente.
> [...]
> Os regimes são formados a partir de uma autoridade política, que promove a fusão do poder com o propósito social legítimo e representam o comportamento internacional institucionalizado. Ademais, diferenciam-se de outros processos semelhantes por meio de seu elemento normativo: os atores não apenas reproduzem as estruturas normativas, mas as alteram pelas suas práticas (BUENO, 2009, p. 5-8).

Sob essa perspectiva, os Estados são atores na Sociedade Internacional. A estrutura é, portanto, um fenômeno social. Tanto os atores como a estrutura estão em co-construção, influenciando-se mutuamente, por ideias e normas compartilhadas que influenciam na construção de identidades dos atores individualmente e coletivamente, inclusive nos seus interesses, e também na estrutura.

Trazendo essas considerações para o sistema interamericano, percebe-se na estrutura: 1) uma autoridade política, qual seja a OEA; 2) uma fusão do Poder, especialmente quando se considera que todos os países independentes da América compõem-na; 3) um propósito social legítimo; e 4) normas compartilhadas. No entanto, seu principal instrumento normativo

sobre direitos humanos não foi ratificado por 9 (nove) dos 35 (trinta e cinco) Estados-membros.

Ainda assim, é possível falar em um regime americano de direitos humanos. O mesmo não pode ser dito sobre a temática específica dos direitos dos migrantes. Apesar de haver alguns princípios, normas, regras e procedimentos sobre o tema, esses ainda são escassos. Mas é possível afirmar que esse regime está em processo de formação.

CONTRIBUIÇÕES DA CoIDH NA CONSTRUÇÃO DE UM REGIME AMERICANO DE DIREITOS DOS MIGRANTES

Na construção do regime americano de direitos humanos dos migrantes, o papel da CoIDH tem tomado destaque. Pela análise dos casos contenciosos acima descritos, pode-se verificar que interpretações normatizam comportamentos dos Estados. É possível separar em três essas interpretações: direitos dos migrantes, direitos dos migrantes e seus descendentes; e direito do Estado de controlar o ingresso em seu território.

Como direitos dos migrantes nos casos contenciosos, pode-se colacionar, por exemplo: proibição de criminalizar a migração irregular; necessidade de observar os direitos humanos e manter estabelecimentos adequados em caso de extrema necessidade de deter o migrante, sempre em local separado dos presos penais; proibição de expulsão massiva e coletiva de estrangeiros; proibição de expulsão sumária e sem observar o devido processo legal; e proibição de normas e práticas discriminatórias.

No que se refere aos direitos dos migrantes e de seus familiares, a CoIDH ressaltou os direitos à reunião familiar e à

nacionalidade, sem normas específicas e abusivas para descendentes de estrangeiros. Nessa perspectiva, embora ainda não tenha sido objeto de sentença, é possível antever que mesmo a discricionariedade em permitir a entrada de estrangeiros limita-se pela proporcionalidade, não podendo ser definida por critérios discriminatórios.

Há, por outro lado, o reconhecimento, confirmado nas opiniões consultivas, de que o Estado tem o direito-dever de controlar a entrada de migrantes em seu território. Embora a permissão de ingresso seja uma discricionariedade, que deve ser pautada em regras proporcionais e não discriminatórias, o controle é uma obrigação.

Xavier (2012, p. 121) observa, genericamente, mas também se aplica à CoIDH, que a jurisprudência dos Tribunais Internacionais de direitos humanos se encontra no sentido de proteger os direitos dos migrantes, inclusive aqueles em situação irregular. Tal posicionamento demonstra o intuito dos sistemas internacionais de proteção em "fiscalizar as políticas migratórias enquanto ações governamentais potencialmente violadoras de direitos humanos".

Embora os casos contenciosos discorridos nesta obra não tenham tido suas sentenças integralmente atendidas, o início do cumprimento das obrigações demonstra o reconhecimento pelos Estados da obrigatoriedade de suas decisões. Esse fato, aliado a outros dados, permite afirmar que os comportamentos dos Estados podem ser modificados pelas ideias presentes nas condenações e normas de direitos humanos interpretadas pela CoIDH e não apenas por interesse e poder.

Com efeito, em 2012, a CoIDH considerou encerrados 03 (três) casos contenciosos por entender que a sentença estava totalmente cumprida. Outros 138 (cento e trinta e oito) casos

permanecem na fase de supervisão de cumprimento de sentença, mas com a maioria das obrigações cumpridas ou em fase de cumprimento (CoIDH, 2013).

Embora não tenha sido objeto do presente estudo, é possível citar o caso Ximenes Lopes *vs.* Brasil, também em fase de supervisão de cumprimento de sentença, que se refere à morte de um paciente psiquiátrico, ocorrida em uma clínica de repouso privada, em 1999, em virtude das condições de sua hospitalização e à violência física. A Corte entendeu que o Brasil violou Direitos Humanos, incluindo o direito à vida e à integridade física.

Em 2009, a CoIDH, em resolução de cumprimento de sentença, admitiu os progressos nas políticas públicas de saúde mental, em especial pelas melhorias implantadas no Programa Permanente de Formação de Recursos Humanos para a Reforma Psiquiátrica, oferecimento de cursos de especialização e atualização em saúde mental, consolidação de Programas de Residência Multiprofissional em Saúde Mental, criação do Programa Pró-Saúde, entre outras políticas informadas pelo Brasil. Contudo, a CoIDH ainda considerou as políticas públicas deficitárias e deixou aberta a supervisão dessa obrigação.

Por outro lado, nos casos Vélez Loor vs. Panamá e Meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana, poucos avanços foram observados nos cumprimentos de sentença analisados. Embora, as obrigações não tenham sido completamente descumpridas, aquelas que diziam respeito às políticas públicas e à adequação das normas internas não apresentaram progressos.

A própria denúncia da Venezuela à CADH em 06 de setembro de 2012, após várias condenações, inclusive, em 26 de junho, no caso Diaz Peña, acusado de atos terroristas pelo Estado, e, em 03 de setembro, no caso Uzcátegui, demonstra que as sentenças influenciam na política internacional (CoIHD, 2013).

No que se refere às opiniões consultivas também, é possível verificar interpretações que normatizam comportamentos dos Estados. Sem embargo, o direito à assistência consular do preso foi reconhecido como direito humano individual, que exige atitude positiva do Estado, qual seja, informá-lo e garantir o meio de seu exercício. Da mesma forma, o Estado deve garantir a efetividade dos direitos trabalhistas dos migrantes, ainda quando irregular.

Merece destaque o fato de as opiniões consultivas 16/1999 e 18/2003 mencionarem os EUA. Dentre os argumentos desse país, estava sempre o fato de não terem ratificado a CADH e uma intenção de impor a competência contenciosa, cuja jurisdição deve ser expressamente reconhecida.

No entanto, a CoIDH afirmou que sua competência consultiva para interpretar tratados de direitos humanos independe da ratificação da Convenção. Além disso, ela é competente para interpretar outros tratados de direitos humanos com aplicação na América, ainda que oriundos do sistema multilateral.

Ressalte-se que, na Opinião Consultiva 01/82, já se advertia da necessidade de não se desvirtuar a função consultiva. Nessa mesma opinião, a CoIDH asseverou que os direitos humanos pretendem ser universais, independentemente dos tratados internacionais terem sua origem no multilateralismo ou no regionalismo, o que exige, inclusive, uma complementariedade. Daí a justificativa da amplitude da função consultiva atribuída à Corte.

Em outras palavras, a CoIDH é competente para emitir opiniões consultivas independentemente de ter o tratado origem no sistema multilateral ou regional. Por consequência lógica, depreende-se que ela tem atribuição, inclusive, para interpretar normas de sistemas sub-regionais. Não faria sentido ela poder

analisar a adequação de normas internas às regras internacionais de direitos humanos e não ter a mesma prerrogativa nos sistemas sub-regionais.

Essa parece ser a lógica adotada pelo MERCOSUL ao formular o pedido de parecer consultivo. Em sua petição, o bloco coloca a necessidade de se identificar um rol mínimo de direitos fundamentais relacionados à infância migrante:

> Entendemos que estes temas ao mesmo tempo novos em seus componentes jurídicos e urgentes em seu aspecto humanitário, justificam a intervenção da Corte Interamericana por via de sua competência consultiva, para aprofundar e precisar os padrões e princípios que foram estabelecidos em seus precedentes sobre infância e sobre migrações. Estes padrões e princípios não só contribuirão a fixar um piso mínimo de direitos fundamentais a ser reconhecido pelos Estados, mas também conformarão um parâmetro ou âmbito conceitual que servirão de referência inevitável para ajustar e revisar as leis e as políticas públicas nesta matéria (MERCOSUL, 2011, p. 3).

O discurso do pedido revela, por sua vez, o reconhecimento da CoIDH como órgão responsável por regulamentar esses direitos e os procedimentos a serem adotados, demostrando um grau de consenso no MERCOSUL. Com efeito, o próprio pedido fala de uma conformação de "um parâmetro ou âmbito conceitual" a ser definido pela Corte e sobre o qual se constituirão as bases de leis e políticas públicas.

Sem embargo da necessidade de reconhecimento dos direitos humanos das crianças migrantes pelos Estados, ressaltado no pedido, há uma afirmação sobre sua contribuição para alterar

leis e políticas públicas, isto é, na mudança de ideias e comportamentos dos Estados.

Diante disso, é possível afirmar que a CoIDH tem um papel fundamental nas ideias que informam os princípios, normas, regras e procedimentos dos direitos humanos dos migrantes, inclusive, regulamentando-os com base nas interpretações dos tratados e acordos internacionais.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

As decisões da CoIDH condizem com as considerações do capítulo anterior. Reiteradamente afirmam que os migrantes possuem direitos humanos que devem ser protegidos pelos Estados e só devem sofrer restrições se proporcionais e razoáveis. Assim, aos migrantes e aos seus descendentes é assegurado o direito à vida, à convivência familiar, à saúde e à integridade física, dentre outros.

Além disso, há um rol de direitos específicos, quais sejam: o direito a não ser expulso coletivamente; ao devido processo legal em caso de expulsão; a não criminalização da migração irregular; à assistência consular em caso de ser processado criminalmente, dentre outros. Ocorre que tais direitos carecem de normatização internacional, sendo esparsos os documentos sobre o tema.

A CoIDH, apesar do número ínfimo de casos, tem se manifestado sobre o tema e suas sentenças contenciosas estão sendo cumpridas, ainda que de forma parcial. Ressalta-se que a supervisão de cumprimento de sentença não foi encerrada nos casos contenciosos estudados.

Tal fato, aliado ao recente pedido de parecer consultivo pelo Mercosul, demonstra uma tendência da CoIDH de ser vista

como órgão responsável por regulamentar esses direitos e os procedimentos a serem adotados. Ao menos no MERCOSUL, poder-se-ia afirmar a presença de certo grau de consenso nesse sentido, até 2012.

Ocorre que nesse mesmo ano, a Venezuela denunciou a CADH e entrou no bloco, após a suspensão do Paraguai, de um modo questionável. Assim, o país ao mesmo tempo em que compõe o MERCOSUL não reconhece o principal instrumento normativo de direitos humanos no âmbito da OEA.

Apesar da competência consultiva poder ser utilizada por todos os países membros da OEA, essa denúncia, inclusive após sentenças condenatórias, permite afirmar que a Venezuela não reconhece a CoIDH como órgão legitimado para exercer esse papel.

Como foi demonstrado no capítulo anterior, há um *spaghetti bowl*, isto é, um emaranhado de negociações e tratados de direitos humanos envolvendo migrantes no continente, dificultando um consenso. Por outro lado, verifica-se que as decisões da CoIDH influenciam nos comportamentos dos Estados com ideias e normas.

Assim, apesar de não haver um regime americano sobre o tema, a CoIDH tem um papel fundamental nas ideias que informam os princípios, normas, regras e procedimentos dos direitos humanos dos migrantes, inclusive regulamentando-os com base nas interpretações dos tratados e acordos internacionais. Pela atual conjuntura, esse regime encontra-se distante, mas em sua construção, evidenciando que a CoIDH possui importância ímpar nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente livro, buscou-se verificar qual a participação da CoIDH em um eventual regime interamericano de direitos humanos dos migrantes, no âmbito da OEA. Duas questões norteadoras centrais foram propostas para chegar aos presentes resultados: 1) Há um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes? 2) Qual a participação da CoIDH na construção desse regime?

A partir do quadro teórico calcado pela revisão bibliográfica, pela análise dos dados coletados na pesquisa documental e pela percepção pessoal sobre a problemática levantada é que se desenvolveu esse estudo. Partiu-se de uma discussão sobre "o Estado, a migração e o migrante internacional", a fim de fazer uma leitura interdisciplinar do fenômeno.

Percebeu-se que a migração, além de fenômeno social, adquire um caráter também político como resultado do mundo westphaliano. Construiu-se uma Sociedade Internacional tendo como principais atores os Estados, tidos como unidade territorial, política e identitária. Os conceitos de nação e nacionalismo, apesar de posteriores, contribuíram para a constituição da identidade dos Estados, para quem o nacional (cidadão) pertence e o estrangeiro não.

No entanto, a migração, fenômeno social que é, transpõe esses limites territoriais e políticos. A despeito de sempre ter existido, por estar atrelada à busca de melhores condições de vida, seja por razões econômicas ou violações aos direitos humanos, frequentemente, coloca-se o migrante, equivocadamente, como fator negativo.

Além disso, deve-se considerar a existência de uma variedade de deslocamentos humanos, o que dificulta um consenso sobre o conceito. Por tratar-se o presente estudo de uma pesquisa sobre direitos humanos, entendeu-se por necessário incluir os movimentos mais curtos, como a pendularidade e a circularidade. Por outro lado, excluiu-se o asilo e o refúgio por receberem tratamento distinto, bem como o turismo. Assim, entendeu-se por migrante qualquer pessoa que deixa seu país de origem permanentemente ou por períodos mais curtos, independentemente do motivo, excluindo-se o turista, o asilado e o refugiado.

Apesar dos migrantes frequentemente se deslocarem para regiões com melhor qualidade de vida, em geral com IDH e PIB maiores, isso não significa que a migração ocorra apenas de países subdesenvolvidos para desenvolvido. Aliás, é considerável a migração entre países em desenvolvimento, como, por exemplo, a migração haitiana para o Brasil. Ademais, há pesquisas que indicam a melhora da economia em locais de atração de migrantes.

Apesar do número relativamente pequeno de migrantes, o tema tem relevância na agenda política internacional. Discute-se a proteção aos direitos dos migrantes, mas também os mecanismos que facilitam a circulação de pessoas. O tema é frequente nos sistemas multilateral e interamericano e nos subsistemas regionais.

Como visto no capítulo “a migração nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos”, após a Segunda Guerra Mundial com a internacionalização desses direitos e a inserção da segurança humana no conceito de segurança internacional, a soberania, que já vinha sendo mitigada pelos direitos fundamentais internamente, passa a sofrer ponderação também externamente.

Como consequência, os tratados de direitos humanos passam a atribuir às pessoas o *status* de sujeitos de direito

internacional. Os principais marcos normativos de direitos humanos analisados permitiram identificar que, internacionalmente, o gozo de direitos humanos independem da condição de ser nacional ou não de um país, salvo exceções razoáveis e proporcionais.

Como já foi dito no primeiro capítulo, o fenômeno da migração não é recente. Ao contrário, sempre esteve presente na história, intensificando-se em alguns momentos. Justamente por isso alguns autores o entendem como direito natural. Nesse sentido, Vitorio (*apud* Ferrajoli, 2002) apresenta um rol de direitos das gentes, com aparente universalidade, entre eles o *ius peregrinandi* (direito de viajar) e o *ius degendi* (direito de permanecer).

No entanto, o fenômeno das migrações internacionais como visto, advêm do sistema westphaliano, caracterizado por Estados-nações delimitados por seu território e legitimados pela soberania. Nesse sistema, há uma liberalidade dos Estados em permitir ou não a entrada de estrangeiros no território.

O direito internacional confere aos Estados o direito-dever de controlar a entrada de estrangeiros em seu território, incluindo impedir a entrada e expulsar/deportar estrangeiros. Assim, não se reconhece um direito de entrar no país estrangeiro, mas tão somente de entrar e sair livremente do território de seu próprio Estado.

Desse modo, pode-se fracionar ainda mais tal direito em comparação ao que propõe Vitorio (*apud* Ferrajoli, 2002): direito a emigrar do país de origem, direito de passar no país de trânsito, direito de imigrar ao país receptor, direito de permanecer nesse país e de emigrar deste. No Sistema de Estados não se reconhece o direito de passar no país de trânsito, de imigrar ao país receptor e, consequentemente, o de nele permanecer, sendo reconhecida

internacionalmente a necessidade de processo de expulsão com respeito ao devido processo legal.

Aos estrangeiros jamais foi reconhecido o direito incondicional de imigrar e mesmo de permanecer, a não ser no caso de refúgio. Nesse sentido, Brubaker (1992) coloca que apenas os cidadãos possuem o direito incondicional de permanência e residência. Aos estrangeiros, ainda quando documentados, reserva-se uma situação de residentes probatórios e, em determinadas situações, podem ser expulsos ou deportados.

Para sintetizar, pode-se citar o entendimento de Merle (1998) sobre o tema. O autor coloca que o direito a migrar tem uma dupla acepção: o direito a emigrar e a imigrar. Não se reconhecendo o direito a imigrar, haveria uma restrição muito grande, que tornaria o direito a migrar "uma exceção ou privilégio, mas não um direito".

Note-se que essa limitação está presente tanto na DUDH como na CADH. Verifica-se em ambas que o direito a migrar não é assegurado quando compreendido o direito de entrar em país estrangeiro, salvo exceções como o caso dos refugiados. Tem-se, então, uma problemática entre a soberania e os direitos humanos. Isso porque embora se admita inexistir direito absoluto, não é possível mitigá-lo a ponto de descaracterizá-lo.

As normas de direitos humanos que tratam da migração regulam situações em que esta já se concretizou, isto é, quando o migrante já saiu do país de origem e está no país de trânsito ou de destino. Trata-se mais de um direito humano do migrante ou das pessoas em deslocamento do que, propriamente, de um direito a migrar. Este está condicionado à situação de cidadão, atrelada à nacionalidade e ao direito político.

Internacionalmente, especialmente no âmbito da OEA, os tratados de direitos humanos e as decisões e resoluções do Sistema

Interamericano de Direitos Humanos protegem os direitos humanos dos migrantes, esclarecendo que tais direitos independem da condição de ser nacional ou não de um país, salvo exceções razoáveis e proporcionais. Repise-se: quando já se consolidou a migração.

Apesar de haver na maioria dos subsistemas regionais uma intenção de estabelecer uma livre circulação de pessoas, que pode ser traduzida como um direito a migrar, ou ao menos facilitá-la, com exclusão do NAFTA, há um elevado número de negociações, gerando o denominado *spaghetti bowl*.

O excesso de blocos cujos membros coincidem e diferenciam-se no conjunto, ao mesmo tempo, demonstra o interesse na integração e inibe um consenso. Para contextualizar o assunto, citou-se o caso da Venezuela, que merece ser relembrado nessas considerações finais: o país participa da OEA, do Mercosul e da UNASUL, mas deixou a CAN e denunciou a CADH, atitudes contraditórias pelas posições que ocupa.

A despeito da integração entre os Estados, há um imbróglio que dificulta perceber interesses comuns e que pode, perfeitamente, prejudicar o reconhecimento regional de um direito a migrar. Mesmo dentre as normas e negociações existentes no subsistema regional americano, verifica-se uma preocupação majoritária de cunho econômico, em que a livre circulação e estabelecimento de residência aparecem como maneira de fomentar a economia. Não há um discurso construído de assegurar um direito humano a migrar.

Não apenas isso, os progressos feitos ainda são marcados pela escassez de normas jurídicas que efetivem a livre circulação. Mesmo no MERCOSUL, bloco da região que mais avançou por emitir normas que pretendem facilitar o acesso aos serviços de saúde e aos de educação, ainda restam lacunas quanto à

uniformização de currículos profissionais e escolares. Para reconhecer o direito a migrar, é necessário garantir de forma eficaz a igualdade entre nacionais e estrangeiros, isto é, não basta mitigar as normas para a entrada regular.

No próprio MERCOSUL, para ser beneficiado pelo Acordo de Residência é necessário apresentar documento de identidade ou passaporte válido, que em muitos países possuem data de validade; exige-se certidões de antecedentes criminais emitidos pelo país estrangeiro e legalizados nos consulados do Brasil. Ocorre que tais normas dificultam, sobremaneira, a regularização de migrantes que já ingressaram no Estado estrangeiro, exigindo o retorno do estrangeiro ao seu país para, posteriormente, requerer o benefício do acordo.

Insta salientar que se o reconhecimento do direito a migrar pelos Estados depende de um conceito de "cidadania comunitária" seja ela americana, sul-americana ou latina-americana, então se tem um enclave ainda maior. A comparação com a experiência europeia, baseando-se no pensamento de Beck (2014), que entende ter havido a falência do que se dizia ser o "cidadão europeu", leva a crer que não se chegará a uma cidadania cosmopolita.

Assim, o que se protege e, consequentemente, o que foi analisado na primeira parte do capítulo final, com título homônimo à dissertação, "a regulamentação dos direitos dos migrantes pela corte interamericana de direitos humanos", são direitos dos migrantes e não direito a migrar.

Com efeito, as decisões da CoIDH, reiteradamente afirmam que os migrantes possuem direitos humanos. Os Estados devem não apenas ter uma postura omissiva de não praticar violações de direitos humanos, mas também devem agir positivamente, garantindo-os, prevenindo e punindo violações, ainda que partam de particulares.

Aos migrantes são assegurados todos os direitos humanos, salvo exceções proporcionais e razoáveis, devidamente previstas no direito interno de cada país. Em geral, os direitos políticos, por exemplo, são reservados aos nacionais. Contudo, as interpretações dos tratados de direitos humanos realizadas pela CoIDH demonstram que há um rol de direitos específicos, como o direito a não ser expulso coletivamente; ao devido processo legal em caso de expulsão; não criminalização da migração irregular; à assistência consular em caso de ser processado criminalmente, entre outros.

A normatização sobre esses direitos são escassas, por isso as manifestações da CoIDH, seja em casos contenciosos ou opiniões consultivas, constituem importante elemento informador na região. Além disso, por diversas vezes, a Corte se manifestou no sentido de que suas decisões fazem jurisprudência, isto é, consolidam seu entendimento regular.

Note-se também que as sentenças contenciosas estão sendo cumpridas. Especificamente, em dois casos descritos, a supervisão de cumprimento de sentença não foi encerrada, mas demonstra que houve o cumprimento parcial. Ressalta-se, ainda, as duas opiniões consultivas solicitadas pelo México e que narraram fatos praticados pelos EUA, mesmo que esse não tivesse ratificado a CADH.

Tais observações, juntamente com o recente pedido de parecer consultivo pelo Mercosul, demonstram a tendência da CoIDH de ser vista como órgão responsável por regulamentar esses direitos e os procedimentos a serem adotados. Conforme já ressaltado, ao menos no MERCOSUL, há um aparente grau de consenso nesse sentido. No entanto, em 2012, a Venezuela denunciou a CADH e entrou no bloco.

Retorna-se, então, ao *spaghetti bowl*. Os EUA ratificaram uma série de tradados multilaterais, como foi ressaltado nos pareceres consultivos OC`s 16 e 18, mas não ratificou a CADH. A Venezuela, por sua vez, ao mesmo tempo em que compõe o MERCOSUL, não reconhece o principal instrumento normativo de direitos humanos no âmbito da OEA, a CADH.

Esses países são os melhores exemplos de contextualização da teoria do *spaghetti bowl* e das decisões da CoIDH. Como demonstrado, há uma série de negociações e tratados de direitos humanos em nível de subsistemas envolvendo a migração, dificultando um consenso. Por outro lado, verifica-se que as decisões da CoIDH influenciam nos comportamentos dos Estados com ideias e normas.

Assim, respondendo às perguntas, é possível afirmar que estão presentes os elementos que compõem um regime interamericano de direitos humanos. No entanto, o mesmo não se pode dizer a respeito de um regime, na região, específico sobre direitos humanos dos migrantes.

Com efeito, apesar de existirem princípios, normas e regras na região essas são escassas. Ainda que se considerem os tratados multilaterais, que também têm incidência no sistema interamericano, não há procedimentos definidos. O fenômeno do *spaghetti bowl*, por sua vez, dificulta a convergência das expectativas dos atores, apesar da existência de uma autoridade política: a OEA.

Carece, portanto, para configuração de um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes, de um comportamento regional institucionalizado. Reconhece-se que existe uma interação dos atores, ideias e comportamentos com a estrutura, que se influenciam mutualmente, mas ainda não se construiu uma identidade coletiva.

Apesar de não haver um regime interamericano sobre o tema, ele vem sendo destacado pela CoIDH na interpretação de princípios, normas, regras e, muitas vezes, na regulação de direitos. O pedido de parecer consultivo sobre crianças migrantes parece ser o início de uma fixação de procedimentos. Pela atual conjuntura, tal regime encontra-se distante, mas em sua possível construção, a CoIDH possui importância ímpar.

Nesse sentido, é possível estabelecer as seguintes hipóteses para trabalhos futuros: i) não haverá um "cidadão cosmopolita" nem tampouco um "cidadão americano" e um "cidadão do MERCOSUL"; ii) os Estados não reconhecerão um direito humano a migrar; iii) haverá um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes em torno da OEA.

Deve-se destacar, ainda, que por se considerar que o mundo é organizado em uma Sociedade Internacional em permanente construção, como foi colocado na introdução, os atores podem tender ora para o conflito ora para a cooperação. A perspectiva de um regime interamericano de direitos humanos dos migrantes é afirmada com base na atual conjuntura, podendo mudar, como ocorreu com a esperança de um "cidadão europeu" a partir da crise econômica mundial.

O presente estudo coloca como sugestões alguns flancos para continuidade da pesquisa ou para outros trabalhos, com base normativa e estudo de caso. A primeira é a sistematização da teoria do *spaghetti bowl* aplicada aos direitos humanos no continente americano. Tal assunto merece estudo específico para verificar as relações de negociação sobre o tema, inclusive focando em subtemas, como é o caso da migração. Além disso, análises mais detalhadas permitirão construir esquemas para melhor compreensão.

A circulação de pessoas no MERCOSUL também merece estudo específico. A pesquisa mais aprofundada do tema permitirá verificar a entrada em vigor e aplicabilidade dos instrumentos normativos que visam facilitar a circulação de pessoas. Ademais, sobre as bases normativas, pode-se fazer um estudo comparado com outros subsistemas. Além disso, podem ser analisados casos concretos de pessoas que pretendem se beneficiar pelo Acordo de Residência.

Outra sugestão encontra-se na análise do comportamento dos estados dos EUA antes e após as opiniões consultivas 16/1999 e 18/2003. Tais estudos permitirão verificar se houve alteração de comportamento com base nas ideias e valores emanados dos pareceres consultivos.

Da mesma forma, merecem estudos os países já condenados, buscando em documentos internos, e não apenas nas supervisões de cumprimento de sentenças, verificar se houve a alteração da legislação e procedimentos internos, bem como essa alteração de comportamento.

Outro ponto é uma pesquisa que busque verificar as relações entre a República Dominicana e o Haiti sobre os migrantes. Conforme foi verificado, dois casos contenciosos dizem respeito a migrantes e descentes de haitianos, além de um caso recentemente julgado. Parece adequado um estudo que busque compreender como a discriminação sistematizada de haitianos, reconhecidas pela CoIDH, afetou as relações entre os dois Estados.

Por fim, quanto ao parecer consultivo sobre as crianças migrantes, o que está previsto para este ano, cabe fazer estudos específicos sobre as questões formuladas e, ainda, verificar se as perspectivas apresentadas neste livro permanecem ou foram alteradas pela conjuntura.

Diante disso, verifica-se que este trabalho pretendeu ser uma sistematização para estudos futuros e contribuir para outros pesquisadores interessados no tema. Se de uma parte ele parece desesperanço ao afirmar a inexistência de um direito humano a migrar e sua improbabilidade, por outro, reconhece-se a perspectiva de um regime interamericano sobre os direitos dos migrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. A. L. **Os direitos humanos como tema global.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

ANDERSON, B. **Comunidades Imaginadas**: Reflexões sobre a origem e a expansão do nacionalismo. Tradução Catarina Mira. Lisboa: Edições 70, 2005.

ANDRADE, J. H. F. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas**: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). Tese de doutorado. Brasília: UNB, 2006.

ASSIS, M. "Ideias de um canário". *In*: ASSIS, M. **Páginas recolhidas.** São Paulo: FTD, 2012.

BECK, U. "Conferência de abertura". *In*: **Anais do VIII Congresso Português de Sociologia**. Évora: Universidade de Évora, 2013.

BECKER, B. K. "Estado, nação e região no final do século XX". *In*: D'INÇÃO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (orgs.). **A Amazônia e a crise de modernidade**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

BETTS, A. **Forced migration and global politics.** Singapore: Wiley-Blackwell, 2009.

BERDUN, G. I; MONSERRAT, M. **Nacionalismos:** o estado nacional e o nacionalismo no século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BOBBIO, N. “Democracia”. *In*: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (eds). **Dicionário de Política**, vol. 1. Brasília: EdUNB, 2009.

BOSSÉ, M. L. “As questões de identidade em geografia cultural – algumas concepções contemporâneas”. *In*: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (orgs.). **Paisagens, textos e identidade**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.

BRANDÃO, M. A. D; BELLI, B. “O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e seu Aperfeiçoamento no Limiar do Século XXI”. *In*: PINHEIRO, P. S; GUMARÃES, S. P. (orgs). **Direitos Humanos no Século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2002.

BRASIL. **Decreto Federal n. 592, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 4.246, de 22 de maio de 2002**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 5.722, de 13 de março de 2006**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 6.975, de 07 de outubro de 2009**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 58.819, de 14 de julho de 1966**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Lei Federal n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2018.

BUENO, A. M. C. "Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista". **Proceedings of the ISA - ABRI Joint International Meeting**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2009.

BRUBAKER, R. "International migration: a challenge for humanity". **International Migration Review**, vol. 25, n.1, 1992.

CANÇADO TRINDADE, A. A. "O Sistema Interamericano de Direitos Humanos no limiar do novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção". *In*: GOMES, L. F; PIOVESAN, F. (coords.). **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos e o direito brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CARASSOU, R. H. **La perspectiva teórica em el estúdio de las migraciones**. México: Siglo XXI Editores, 2006.

CARVALHO, F. A. "Fronteiras e zonas de contato: perspectivas teóricas para o estudo dos grupos étnicos". **Dimensões. Revista de História da UFES**, n. 18, 2006.

CASTIGLIONI, A. H. "Migração: Abordagens teóricas". *In*: ARAGÓN, L. E. (org.). **Migração Internacional na Pan-Amazônia**, vol. 1. Belém: NAEA/UFPA, 2009.

CASTRO, M. F. "De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacio.nais em transição". **Cadernos do Rel**, n. 20, 2º semestre, 2001.

CASTRO, R. P. **Livre circulação de pessoas na América do Sul**: ampliando a integração e o desenvolvimento regionais, reduzindo a distância entre os povos. (dissertação de mestrado). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

CHILLIDA, E. "Epígrafe". *In*: URGULL, D. (org.). **Sagarra**. EDAF: Madrid, 2007.

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Informe n. 174/2010, 2 de noviembre de 2010.** Caso 12.688. Nadege Dorzena y otros o Masacre de Guayubin vs. República Dominicana. Washington: CIDH, 2010. Disponível em: <www.cidh.oas.org>. Acesso em: 10/01/2018.

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução n. 03/2008, 25 de julho de 2008**. Direitos Humanos dos Migrantes, Normas Internacionais e Diretiva Europeia sobre Retorno. Washington: CIDH, 2008. Disponível em: <www.cidh.oas.org>. Acesso em: 10/01/2018.

CARICOM – Comunidade do Caribe. **Hassle Free Travel/CARICOM Passaport**, 19 de março de 2009. Georgetown: CARICOM, 2009. Disponível em: <www.caricom.org>. Acesso em: 03/04/2014.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Estatuto de la Corte IDH**. La Paz: CoIDH, 1979. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/0/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana.** Sentencia de 08 de septiembre de 2005 *(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2005. Disponível em: <www.escr-net.org>. Acesso em: 10/01/208.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana.** Sentencia de 23 de noviembre de 2006 *(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2006a. Disponível em: <www.tc.gob.pe>. Acesso em: 10/01/208.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana.** Resumen oficial emitido por la Corte Sentencia de 23 de noviembre de 2006. *(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2006b. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/208.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana**. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 27 de agosto de 2010. Washington: CoIDH, 2010a. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/208.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Washington: CoIDH, 2010b. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/208.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana.** Sentencia de 24 de octubre de 2012 *(fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2012a. Disponível em: <www.tc.gob.pe>. Acesso em: 14/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**. Resumen oficial emitido por la Corte Sentencia de 24 de octubre de 2012 *(fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2012b. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Vélez Loor *vs.* Panamá.** Sentencia de 23 de noviembre de 2010 *(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2010a. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Vélez Loor *vs.* Panamá:** Resumen oficial emitido por la Corte Sentencia de 23 de noviembre de 2010 *(excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*). Washington: CoIDH, 2010b. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Vélez Loor *vs.* Panamá.** Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 13 de febrero de 2013. Washington: CoIDH, 2013a. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Ximenes Lopes *vs.* Brasil.** Supervisão de cumprimento de sentença. Resolução de 21 de setembro de 2009. Washington: CoIDH, 2009. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva OC-01/1982**, **del 24 de septiembre de 1982**. Washington: CoIDH, 1982. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva OC-16/1999, de 1 de octubre de 1999**. Washington: CoIDH, 1999. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión Consultiva OC-18/2003, de 17 de septiembre de 2003**. Washington: CoIDH, 2003. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Relatório Anual 2012.** São José: CoIDH, 2013. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

CORBIN, H. "Migração internacional e desenvolvimento: O caso da Guiana". *In*: ARAGÓN, L. E. (org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2009.

CORDERO, N. P. "La piedra en el zapato: La nueva condena de la CIDH". *In*: *Acento*, 03 de deciembre de 2012. Disponível em: <www.acento.com.do>. Acesso em: 10/01/2018.

CORREA, A. J; CARNEIRO, S. R**.** "O sistema interamericano de proteção dos direitos Humanos e o caso Maria da Penha". **Revista CEPPG**, n. 23, 2010.

COUTO, E. F. "Multilateralismo em direitos humanos e política externa brasileira na Organização dos Estados Americanos". **Anais do 30ª Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-**

graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu: ANPOCS, 2006.

DAVID, C. **A Guerra e a Paz:** Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

FANTINATO, G. M. "Comunidad Andina: Derecho al libre establecimiento con fines laborales para los ciudadanos comunitários". **Biblioteca Digital Andina [**s.d.]. Disponível em: <www.comunidadandina.org>. Acesso em: 10/01/2018.

FERRAJOLI, L. **A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado nacional**.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FIGUEIREDO, J. M. **Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento:** Realidades compatíveis no contexto Europeu? (Dissertação de mestrado). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2005. Disponível em: <www.oi.acidi.gov.pt>. Acesso em: 23/01/2018.

FREIER, L. F. "Introdução". *In*: OIM - Organización Internacional para las Migraciones. **Migrantes extracontinentales en América del Sur**: Estudio de casos. Buenos Aires: OIM, 2013. Disponível em: <www.publications.iom.int>. Acesso em: 04/01/2018.

GARCIA, E. **História da Civilização**, vol. 1. São Paulo: Egéria, 1979.

HABERMAS, J. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERNANDEZ, M. C. **II Conferência Mundial para os Direitos Humanos de Viena, 1993**: dissensos e consensos (Monografia de graduação). Marília: UNESP, 2007.

HINES, J; NIELSEN, K. H; SIEGMUND, F**. The pace of Change: studies in early-medieval chronology**. Oxford: Oxbow Books, 1999.

HUIE, A. "OECS integration progressing says coordinator". **Winn Fm 98.9**. 14 de nov. de 2013. Disponível em: <www.winnfm.com>. Acesso em: 03/01/2018.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: Questionário Básico. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 06/01/2018.

IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: Resultados do Universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KLEIN, H. S. "Migração Internacional na história das Américas". *In*: FAUSTO, B. **Fazer a América**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

KRASNER, S. D. "Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes". **Revista Sociologia e Política**, vol. 20, n. 42, junho, 2012.

LEE, E. S. "Uma teoria sobre a migração". **Migração Interna**: textos selecionados. Fortaleza: ETENE, 1980.

LOUREIRO, G. "Mujica quer cidadão do Mercosul com residência no Uruguai". **Exame**, 30 de janeiro, 2014.

Disponível em: <www.exame.abril.com.br>. Acesso em: 01/02/2018.

MACHADO, L. O. **Sistemas, fronteiras e território.** Rio de Janeiro: UFRJ, s. d. Disponível em: <www.igeo.ufrj.br>. Acesso em: 22/01/2018.

MARQUES, D. H. F. **Circularidade na fronteira do Paraguai e Brasil:** o estudo de caso dos "brasiguaios" (Tese de doutorado). Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MELLO, F. C. "O Brasil e o multilateralismo contemporâneo". *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. **Inserção internacional brasileira**: temas de política externa. Brasília : Ipea, 2010.

MERCOSUL. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos. P**edido de parecer consultivo sobre crianças migrantes perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.** 6 de abril de 2011. Disponível em: <www.corteidh.or.cr>. Acesso em: 10/01/2018.

MOREIRA, F. K. **Direito e legitimidade na sociedade internacional**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2012a.

MOREIRA, F. K. "Não fale da Paz da Paz de Vestfália". **Revista Meridiano 47**, vol. 13, n. 129, 2012b.

MOREIRA, F. K. **A construção teórica do conceito de legitimidade no direito internacional**: a inaplicabilidade da norma fundamental da teoria pura do direito de Hans Kelsen (Tese de doutorado). Brasília: UNB, 2009.

MOURA, R; CASTELLO BRANCO, M. L. G; FIRKOWSKI, O. L. C. F. "Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em

aglomerados urbanos". **São Paulo em Perspectiva**, vol. 19, n. 4, 2005.

NEVES, A. C. **Os direitos do estrangeiro**: respeitar os direitos do homem (Dissertação de mestrado). Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2009. Disponível em: <www.oi.acidi.gov.pt>. Acesso em: 10/01/2018.

NOGUEIRA, J. P; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais:** correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Carta de la Organización de los Estados Americanos**. Washington: OEA, 2014a. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso em: 05/02/2018.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José: OEA, 1969. Disponível em: < www.cidh.oas.org>. Acesso em: 05/02/2018.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.** Bogotá: OEA, 1948. Disponível em: <www.cidh.oas.org>. Acesso em: 09/02/2018.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Nossa história**. Washington: OEA, 2014a. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso em: 05/02/2018.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Organizações sub-regionais**. Washington: OEA, 2014a. Disponível em: <www.oas.org>. Acesso em: 05/02/2018.

OEA - Organização dos Estados Americanos. **Plano de Trabalho do Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, Incluindo os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias** [12/02/2007]. Disponível em: <www.scm.oas.org>. Acesso em: 03/02/2017.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Informe sobre lãs migraciones en el mundo 2013**. Genebra: OIM, 2013a. Disponível em: <www.iom.int>. Acesso em: 28/01/2018.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Constitución de la Organizacion Internacional para las Migraciones**. Genebra: OIM, 2013b. Disponível em: <www.iom.int>. Acesso em: 28/01/2018.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Key Migration Terms**. Genebra: OIM, 2013c. Disponível em: <www.iom.int>. Acesso em: 28/01/2018.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Trabajadores en movimiento en la economía de mercado único de CARICOM:** derechos y beneficios trabajando para empleados en la economía de mercado único de Caricom. Disponível em: <www.criti.info>. Acesso em: 23/02/2018.

OLEA, H. "Los derechos humanos de las personas migrantes: respuestas del Sistema Interamericano". *In*: IIDH - Instituto Interamericano De Derechos Humanos. **El Sistema interamericano de protección de derechos humanos y derechos de las poplaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y niños, niñas y adolescentes**. San José: IIDH, 2004.

OLIVEIRA, L. A. P.; OLIVEIRA, A. T. R. (orgs.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.** Nova Iorque: ONU, 1984. Disponível em <www.un.org>. Acesso em 28/01/2018.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** Genebra: ONU, 1951. Disponível em <www.un.org>. Acesso em 28/01/2018.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias**. Nova Iorque, ONU, 1990. Disponível em <www.un.org>. Acesso em 28/01/2018.

ONU - Organização das Nações Unidas. **World population prospects:** the 2010 revision: Highlights and Advance Tables. Nova Iorque: ONU, 2011. Disponível em <www.un.org>. Acesso em 28/01/2018.

PANAMÁ. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Caso Tranquilino Vélez Loor VS. Panamá** (Corte Interamericana de Derechos Humanos). Panamá: MIRE, 2012. Disponível em: <www.mire.gob.pa>. Acesso em: 10/02/2018.

PAOLINELLI, C. M. "A Apatridia sob a perspectiva do caso Las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana - Acórdão nº130 de 08 de setembro de 2005 – Série C da Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma violação aos Direitos Fundamentais e à Dignidade da Pessoa Humana". **Revista Âmbito Jurídico**, n. 93, outubro, 2011.

PELLEGRINO, A. "La migración internacional en América Latina. Tendencias y perfiles de los migrantes". **Memorias de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas**, Santiago de Chile: CELADE, 2002.

PIOVESAN, F. "Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano". **Boletim NDH**, n. 02, janeiro-dezembro, 2006.

POOLE, H. *et al* (org.). **Direitos Humanos:** referências essenciais. São Paulo: EdUSP, 2007.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2009**: Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humanos. Nova York: PNUD, 2009.

QUIÑONES, P. P. "Análisis de la Sentencia Nadège Dorzema y otros v República Dominicana, Corte Interamericana de Derechos Humanos". **Revue québécoise de droit international (RQDI)**, . novembre, 2013.

RAMOS, E. P. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional** (Tese de doutorado). São Paulo: USP, 2011.

RAVESTEIN, E. G. "As leis da migração". *In*: MOURA, H. (coord.). **Migração interna**: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980.

REIS, R. R. "Os direitos humanos e a política internacional". **Revista Sociologia e Política**, vol. 27, novembro, 2006.

REIS, R. R. "Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n. 55, junho, 2004.

RENNER, C. H.; PATARRA, N. L. Migrações. *In*: SANTOS, J. L.F.; LEVY, M. S. F.; SZMRECSÁNYI, T. (orgs.). **Dinâmica da População:** teoria, métodos e técnicas de análise. São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 1991.

RISSO, L. C. "Os conceitos de percepção e território como lentes para o entendimento cultural". **Anais do IV Encontro Temático da Rede Internacional CEPIAL**: Ponta Grossa: UEPG, 2013.

ROVISCO, M. L. "Reavaliando as narrativas da nação - identidade nacional e diferença cultural". **Anais do IV Congresso Português de Sociologia**. Coimbra: UC, 2000.

ROMÃO, F. L. V. "Do Estado-nação à autonomia-nação: desafios ao conceito de soberania". **Boletim Meridiano 47**, vol. 14, n. 136, 2013.

SANTOS, B. S. **Se Deus fosse um activista dos direitos humanos.** Coimbra: Almedina, 2013.

SASAKI, E. M; ASSIS, G. "O. Teoria das Migrações Internacionais". **Anais do XII Encontro Nacional da ABEP 2000**. Caxambu: ABEP, 2000.

SENHORAS, E. M. "A geoeconomia dos espaços regionais transnacionais". *In*: TORRES, F. T. P.; DAGNINO, R. S.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. (orgs.). **Contribuições geográficas.** Ubá: Editora Geographica, 2009.

SENHORAS, E. M. **Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul** (Tese de doutorado). Campinas: UNICAMP, 2010.

SILVA, G.V. "A fronteira política: alguns apontamentos sobre este tema clássico da Geografia Política". **Revista Acta Geográfica**, vol. 2, n. 4, 2008.

SILVA, J. C. J. "A construção de um regime internacional para a imigração ilegal". **Revista Ponto-e-Vírgula**, vol. 1, n. 6, 2010.

SINGER, P. I. "Migrações Internas: considerações teóricas sobre o seu estudo". **Migração interna**: textos selecionados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980.

SIMÕES, S. O. **Dinâmica das cidades-gêmeas da fronteira Guyana (Lethem) – Brasil (Bonfim) e a questão aduaneira/tributária** (Dissertação de mestrado). Boa Vista: UFRR, 2014.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/Distrito Federal.** Tribunal Pleno. Ministro Relator: Eros Grau. Brasília: STF, 2010. Disponível em: <www.redir.stf.jus.br>. Acesso em: 06/02/2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Socais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2007.

VELOSO, C. **Alegria, alegria**. 1967. Disponível em: <www.letras.mus.br>. Acesso em: 10/02/2018.

VERAS, N. S. "Direitos humanos dos migrantes na jurisprudência consultiva da corte interamericana de direitos humanos". **Anais do I Seminário Internacional Sociedade e Fronteiras**. Boa Vista:

UFRR, 2012.

VERAS, N. S. "Legitimação pela soberania ou pelos direitos humanos: considerações acerca da entrada da Venezuela no Mercosul e sua denúncia à Convenção Americana de Direitos Humanos". **Anais do 4° Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte: ABRI, 2013.

VIGEVANI, T. **O contencioso Brasil x Estado Unidos da informática:** uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: Alfa Omega, 1995.

VIGEVANI, T.; RAMAZANI JÚNIOR, H. "A ideia do multilateralismo". **Anais do 8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo; FGV, 2011.

WELLS, H. G. **História Universal**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

XAVIER, F. C. C. **Migrações Internacionais na Amazônia Brasileira:** Impactos na política migratória e na política interna. (Tese de doutorado). Brasília: UNB, 2012.

ZAMBERLAM, J. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre : Pallotti, 2004.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES



Nathália Santos Veras é bacharel em Direito, advogada e doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (ESTÁCIO). Mestre em Sociedade e Fronteiras pela Universidade Federal de Roraima (UFRR) e mestranda em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). Email para contato: nathalia_veras@hotmail.com



Elói Martins Senhoras é economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e post-doc em Ciências Jurídicas. Coordenador da Coleção de Livros "Comunicação e Políticas Públicas", é pesquisador e professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR) em cursos de graduação e pós-graduação *stricto* e. *lato sensu*. Email para contato: eloisenhoras@gmail.com

COLEÇÃO

Comunicação & Políticas Públicas

COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção "Comunicação & Políticas Públicas" e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período.

O texto deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 90 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail nupsbooks@gmail.com três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

Coleção "Comunicação & Políticas Públicas"

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.

 + 55 (95) 981235533 /  nupsbooks@gmail.com

 www.livroeletronico.net