

ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

O PROBLEMA GLOBAL MIGRATÓRIO E AS POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO DOS MIGRANTES NO BRASIL

The global migratory problem and the policies for the reception of migrants in Brazil

Janny Carrasco Medina 

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco – Luz, Minas Gerais.

Leandra Dias Melo Azevedo 

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco – Luz, Minas Gerais.

Carine Kenia de Faria 

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco – Luz, Minas Gerais.

RESUMO: A proteção jurídica dos migrantes é um elemento indispensável no equilíbrio da dicotomia local versus global. O objetivo é analisar as políticas de assistência social no Brasil perante a realidade dos migrantes, expondo os desafios e oportunidades no contexto brasileiro, tomando como referência o Mercosul, como organismo regional necessário para incrementar a proteção dos migrantes, uma vez que decidem viver em território brasileiro e reconstruir suas vidas. Para isso, definimos como a hipótese do estudo: o papel da assistência social no contexto dos migrantes como elemento essencial para a reintegração social e sua proteção jurídica. A metodologia qualitativa utilizada, tem um enfoque transdisciplinar e para isso apoia-se nos métodos lógicos, históricos, sociais, culturais e jurídicos, supondo uma combinação das ciências sociais e jurídicas em particular. Como resultado, conclui-se que é necessária uma melhora na inclusão e acolhimento das pessoas migrantes no Brasil. O aporte do estudo está em uma nova interpretação dos direitos dos migrantes no Brasil e o papel da assistência social no processo de acolhimento.

Palavras-chaves: Direito Transnacional. Assistência Social. Mercosul. Migração.

ABSTRACT: The legal protection of migrants is an indispensable element in balancing the local versus global dichotomy. The objective is to analyze social assistance policies in Brazil in the face of the reality of migrants, exposing the challenges and opportunities

in the Brazilian context, taking Mercosur as a reference, as a regional body necessary to increase the protection of migrants, once they decide to live in Brazilian territory. and rebuild their lives. For this, we defined as the hypothesis of the study: the role of social assistance in the context of migrants as an essential element for social reintegration and their legal protection. The methodology used has a transdisciplinary focus and for that it is based on logical, historical, social, cultural and legal methods, assuming a combination of social and legal sciences in particular. As a result, it is concluded that an improvement in the inclusion and reception of migrant people in Brazil is necessary. The contribution of the study is in a new interpretation of the rights of migrants in Brazil and the role of social assistance in the reception process.

Keywords: Transnational Law. Social Assistance. Mercosur. Migration.

1. INTRODUÇÃO

Quando falamos de globalização geralmente entendemos que é um fenômeno econômico de vastas proporções que tem impactos significativos nos quadros sociais e mentais dos indivíduos e coletividades. Com sua complexidade rompe, quebra e recreia o mapa mundo, instaurando processos e estruturas que possibilitam diversas formas de sociabilidade, articulando diferentes maneiras de impor aos povos, tribos, nações e nacionalidades, uma realidade que aprofunda a desigualdade social.

Hoje os territórios, as fronteiras, os regimes políticos, os estilos de vida, as culturas e as civilizações se mesclam ao mesmo tempo que se tensionam. As economias, as migrações, as pessoas e as ideias se desenraizam e tornam-se desterritorializadas, alterando a separação das dimensões público-privado no contexto transnacional.

Por estas razões pretende-se, com este estudo, abordar as migrações sob o contexto da transnacionalidade, a fim de demonstrar o papel da assistência social e o sistema único de saúde das pessoas migrantes no Brasil, proporcionando a descrição desse sistema perante a realidade brasileira. Para isso são definidos como objetivos específicos: apontar as causas da globalização transnacional, caracterizar a migração transnacional e os direitos humanos na realidade atual, caracterizar os direitos dos migrantes no Mercosul e no Brasil, para descrever o papel da atuação da assistência social no fluxo migratório no Brasil. Mas antes de adentrar ao tema, aborda-se o fenômeno da globalização, procurando apresentar suas dimensões e consequências, com ênfase às consequências produzidas pela mesma no contexto internacional, e seu impacto na chegada dos migrantes à realidade brasileira, assim como direito transnacional e suas implicações nas migrações. Contudo foi utilizada a metodologia qualitativa utilizada, tem um enfoque transdisciplinar e para isso apoia-se nos métodos lógicos, históricos, sociais, culturais e jurídicos, supondo uma combinação das ciências sociais e jurídicas em particular.

Vive-se um momento complexo onde predominam as mudanças migratórias. É inquestionável o aumento dos fluxos migratórios no mundo, onde milhões de pessoas

são todos os dias deslocadas pelo planeta procurando o mínimo de subsistência e dignidade humana. Nesse sentido, o fenômeno transnacional se apresenta como um fator de extrema importância para a análise destas problemáticas e seus impactos no sistema de assistência social da realidade brasileira.

2. CAUSAS DA GLOBALIZAÇÃO NO CONTEXTO TRANSNACIONAL

Tal como refere Giddes (1994) a globalização trouxe consigo a modificação dos modos de vida na contemporaneidade como consequências da modernidade. Essas consequências provocam uma repensada nos tipos tradicionais de ordenamentos sociais e jurídicos, colocando o ser humano como centro do processo de transformação e concepção social. Dessa maneira, as mudanças trazidas pela modernidade provocam um aprofundamento das crises vinculadas as migrações como parte dos processos transnacionais.

“Globalização diz respeito à multiplicidade de relações e interconexões entre Estados e sociedades, formando o modelo do sistema mundial. Focaliza o processo pelo qual os acontecimentos, decisões e atividades em uma parte do mundo podem vir a ter consequências significativas para indivíduos e coletividade em lugares distantes do globo”. (McGrow, 1992, p. 23).

Neste sentido, atribui-se às transformações mundiais da segunda metade do século XX, pós Guerra fria, a origem de uma reconfiguração da economia mundial, vivenciando-se um processo de internacionalização, mundialização, transnacionalização como um sistema de fábrica global, apresentadas por Ianni (2000,p.41), que define que o globo não é apenas um lugar perdido na imensidão do universo, pois vivemos constantemente uma drástica ruptura dos modos de ser, agir, pensar e de conceber o papel do ser humano nas economias globais.

Se bem que, não existe um consenso unânime sobre o surgimento e evolução da globalização, resta enfatizar que vivenciamos um processo global e local de mutação constante para as relações entre Estados e indivíduos e as consequências da exaltação do neoliberalismo como paradigma de sucesso econômico e social.

A realidade dos Estados no fenômeno internacional da globalização, não se apresenta como suficiente para simplificar as relações sociais e implementar um sistema capaz de suportar os fluxos migratórios decorrentes de problemas econômicos, sociais, políticos ou de conflitos armados.

A fragilização do poder estatal e com isso, dos ordenamentos jurídicos e suas estruturas políticas, faz que seja necessário repensar os inúmeros desafios da migração e a globalização que não respeitam mais os limites geográficos.

Tal como aborda Philip Jessup (1995) o direito transnacional precisa de uma comunidade mundial inter-relacionada que propicia a prevalência do indivíduo na criação de laços cada vez mais complexos onde a expressão do Direito Internacional tal e como conhecemos hoje estaria superada.

Por outro lado, Vagts (1986) define a existência de três elementos que caracterizariam o Direito Transnacional: assuntos que traspassam as fronteiras

nacionais, assuntos que não apresentam uma divisão clara entre Direito Público e Privado; e assuntos que provocam fontes abertas e flexíveis como o soft law.

Por sua parte, Harol Hngju Koh (2006), ensina que o Direito Transnacional é uma mistura entre direito doméstico e internacional, de extrema importância na sociedade do século XXI.

Já Milton Santos (2001) advertia que:

[...] Uma boa parcela da humanidade, por desinteresse ou incapacidade, não é mais capaz de obedecer a leis, normas, regras, mandamentos, costumes derivados dessa racionalidade hegemônica[...] daí a proliferação dos ilegais, irregulares ou informais [...]

Para o autor supracitado, a globalização é perversa, pois se apresenta como competitividade sem compaixão, que produz várias fragmentações, como a ampliação do desemprego, o abandono da educação e o desapareço à saúde como bem individual e social inalienável. Essa perversidade tem seu ponto final nos processos migratórios que ressaltam como manifestação das violências estruturais e a perversidade sistêmica que junto à pobreza e marginalidade aprofundam a desigualdade social que tanto defendia Santos (2001).

Diante de tudo aqui exposto, entende-se que os acontecimentos de hoje como a migração são transnacionais, porque ocorrem de maneira recorrente e vão além das fronteiras nacionais ou dos problemas locais, o que requer o compromisso internacional de todos os participantes envolvidos. Pois de acordo com Stelzer (2009, p. 25) o fenômeno transnacional se adentra na borda permeável do Estado, flutuando no limite fronteiro com a participação dos diferentes níveis de integração, o que nos coloca perante o próximo análise das chamadas migrações transnacionais, que apuraremos na sequência.

3. MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL E DIREITOS HUMANOS

Sob o ponto de vista de John Jackson (1991, p. 5-6) define-se a migração em uma tripla dimensão:

Em primeiro lugar tem-se que encarar a migração como uma marca da movimentação através de uma fronteira administrativa bem definida. Em segundo lugar, ela terá de ser um fenômeno contínuo dentro de um dado limite temporal. Terceiro, a migração terá de envolver necessariamente uma transição social bem definida, implicando uma mudança de estatuto ou uma alteração no relacionamento com o meio envolvente, quer físico, quer social.

Por outro lado, a transnacionalidade das migrações se dá por entender ela como um fenômeno próprio da globalização que materializa a desterritorialização dos atores políticos e sociais atravessando os limites do Estado (Stelzer, 2009, p. 24-25).

Nessa conjuntura, em consonância ao Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), de 14 de dezembro de 1950, a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de

1967 pode-se chegar a um conceito para “refugiado”. De acordo com o artigo 1º A (2) da Convenção de Genebra, o significado desse termo aplica-se a qualquer pessoa:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e 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.

Por conseguinte, há também outras classificações atribuídas aos indivíduos que residem fora de seu país de origem, sendo elas ‘imigrante econômico’, que se refere à pessoa que deixa seu Estado para fugir da miséria. Bem como, também há os ‘exilados políticos’, que se deslocam para fugir de governos totalitários, sendo o Direito de Asilo garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Não se deve deixar de abordar também os ‘imigrantes ilegais’, que assim são classificados devido a manutenção da soberania estrita dos países, sendo considerados ilícitos os indivíduos que adentram em determinado território sem a devida permissão legal, sendo tal perspectiva desrespeitosa aos direitos fundamentais de primeira geração, visto que garantem a necessidade de efetivação dos direitos civis e políticos de todos, sem discriminação (FRIEDRICH, T, S; TORRES, P. R., 2018).

Na pós-modernidade, com a ascensão da Globalização e instauração da Nova Ordem Mundial, as economias mundiais passaram a se unir para alavancarem seus mercados. Tendo isso em vista, através do firmamento do “Tratado de Assunção”, foi criado o Mercosul em 1991, com a União Aduaneira de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (GONZAGA, 2020).

Tal como prevê Giddens (1994) o fenômeno da globalização econômica é dividido em três dimensões sendo elas: política, social e cultural, sendo que todas elas afetam de maneira direta o indiretamente o processo de migração transnacional.

Em detrimento disso, a situação das pessoas migrantes em busca de trabalho foi negligenciada, segundo Amaral e Silva (2013) por três fatores, sendo eles a ausência de noção de pertencimento estatal, a concentração do poder na tomada de decisões nas mãos de elites locais, acarretando um “déficit democrático” e a insuficiência de políticas e instituições regionais coerentes. Portanto, esta é a face da “globalização perversa” apresentada por Santos (2009, p. 78), a qual se exterioriza como sendo “a globalização como fábula”, se fazendo necessário estabelecer uma globalização mais humana ou mais justa.

Na mesa linha, Boaventura Souza (1997) aponta sobre as três tensões fundamentais dos direitos humanos na globalização: a primeira definida entre regulação social e emancipação social, pelo que a política de direitos humanos é ao mesmo tempo reguladora e emancipadora, provocando a ineficácia dos direitos humanos no contexto global-local; a segunda definida pelo Estado e a sociedade civil, no papel de luta da sociedade civil e o Estado como principal violador e garantidor dos

direitos humanos e a terceira tensão aparece no chamado Estado-Nação, onde coexistem o sistema internacional e nacional.

Ao falar de direitos humanos e migração a concepção multicultural e global não pode ser uma pauta isolada e analisada localmente. Os Direitos Humanos, como direitos emancipatórios à escala global, devem ser interpretados como o fundamento teórico que proporcione o respeito à dignidade do ser humano na condição de migrante ou refugiado. A interpretação isolada ou divorciada das políticas e os direitos humanos provocam uma vulnerabilidade fática e jurídica no problema do século XXI (a migração transnacional).

A própria classificação dos migrantes pela Organização de Nações Unidas estabelece uma distinção entre eles, categorizando e definindo de acordo ao tipo de condição migratória ou as características que definem o indivíduo perante o Estado receptor.

Para ACNUR “migração” é comumente compreendida implicando um processo voluntário; por exemplo, alguém que cruza uma fronteira em busca de melhores oportunidades econômicas. Este não é o caso de refugiados, que não podem retornar às suas casas em segurança e, conseqüentemente, têm direito a proteções específicas no escopo do direito internacional. No Brasil, a Lei nº 13.445/2017 dispõe sobre direitos e deveres do migrante em território nacional. No entanto, não existe uma definição legal internacional aceita do termo migrante, sendo assim esse grupo tem direito à proteção geral dos direitos humanos, sem importar o status migratório¹.

Por outro lado, “refugiados” são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados à questões de raça, religião, nacionalidade, opinião política, ou pertencimento a um determinado grupo social e que não pode, ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode, ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Ou ainda, pessoas que estão fora de seu país de origem devido a conflitos, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”².

Diante das definições apresentados entendemos que a diferenciação dos termos jurídicos traz consigo a oportunidade de classificação dos seres humanos perante o direito internacional o que em ocasiões pode levar a atos discriminatórios ou de impunidade jurídica.

A migração e, dentro dela, o processo de refúgio deve ser entendido como um dos principais problemas do século XXI que escapa ao âmbito do direito internacional por ter sua solução no plano doméstico.

Esta realidade obriga a repensar a dimensão público-privada que caracterizou o direito doméstico e internacional no século XX. A problemática migratória é caracterizada pela formação de uma diversidade de atores não mais vinculados de maneira exclusiva aos Estados-nação, se não que predomina uma pluralidade de entes

¹ <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>

² <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>

nacionais, internacionais estatais e não estatais, nacionalizados ou desnacionalizados, coletivos e individuais.

Em resumo, quando falamos de migração transnacional devemos entender esse fenômeno como um processo vinculado a situações não redutíveis a fórmulas simples. Pouco importa se a norma que pretende resolver a situação concreta é de índole público-privada ou internacional; o que realmente resulta relevante é a capacidade global que possuem as normas de regular situações que transcendem as fronteiras nacionais e não se limitam a espaços físicos ou jurídicos.

Analisar a migração como um problema transnacional resulta de vital importância para encontrar soluções mais abrangentes a escala global. O desafio migratório não pode ser encarado como um conflito jurídico internacional que se vê limitado pelo empecilho nacional fronteiriço, o diálogo precisa ser transnacional.

4. DIREITOS E DESAFIOS DOS MIGRANTES NO MERCOSUL

No que se refere aos direitos dos migrantes mercosulistas, apesar da abordagem sobre o assunto ter se intensificado apenas em meados dos anos 2000, em 1994, criou-se o “Tratado de Ouro Preto”, para formular o “Foro Consultivo Econômico-Social”, cujo objetivo era facilitar a concessão de cidadania em meio ao bloco. Após isso, nos anos de 1997 e 1998 foram fundados, respectivamente, o “Acordo Multilateral de Seguridade Social” e a “Declaração Socio-laboral do Mercosul”, ambos com foco na promoção do desenvolvimento humano da região. Apesar do propósito deles ter sido a facilitação de acesso dos estrangeiros aos benefícios sociais e previdenciários, não foi estabelecida uma legislação conjunta entre os entes da União Aduaneira, não gerando assim, eficiência na questão de dimensão social do bloco (BARRETO, et al., p. 117, 2018).

Diante dessa problemática, a partir dos anos 2000, os entes se uniram através da já existente “Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul” (1994), para juntos, formularem normas que diminuíssem as assimetrias entre as legislações internas dos países. A partir disso, foi constituído o “Parlamento do Mercosul”, que segundo (OIM, 2012, p. 32):

Busca representar os povos do Mercosul, defender a democracia, paz e liberdade, impulsionar o desenvolvimento sustentável com justiça social e respeito à diversidade cultural, garantir o processo de integração, estimular a formação de uma consciência coletiva de cidadania, contribuir para consolidação da integração latino-americana e promover a solidariedade e cooperação regional.

Feito isso, foram desenvolvidos os “Acordos de Residência” e a “Declaração de Princípios e Diretrizes do Mercosul sobre Justiça, Segurança e Direitos Humanos”.

Bem como, foi criada a “Declaração do Mercosul sobre Princípios Migratórios” em 2004, que reconheceu a importância dos migrantes na formação dos Estados e a necessidade de assegurar os direitos já declarados através de outras convenções. Nessa conjuntura, foram formuladas normas em prol da prevenção ao tráfico de pessoas, como o “Plano de Combate ao Tráfico de Pessoas entre os Estados-Partes e

Estados Associados” (2008) e pelo direito ao acesso à moradia, como o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul” e o “Acordo para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile”, aprovados pela Decisão CMC nº 28/02. Como também, no ano de 2010, o “Plano de Ação para a Confirmação Progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul”, presando pelos direitos políticos (BARRETO, et al., p. 117, 2018).

Seria um erro, contudo, deixar de abordar que, mesmo com avanços significativos na concessão de direitos aos mercosulistas, ainda vigoram diversos desafios. Entre os fatores que mais influenciam, há presença do maior interesse na regularização dos trabalhadores altamente qualificados, sendo exemplo o “Acordo Sobre a Isenção de Vistos entre os Estados-Partes”, assinado em 2000, cujos artigos 1º e 2º, § 2º afirmam que “[...] o presente Acordo se aplica às pessoas pertencentes às seguintes categorias: artistas, professores, cientistas, desportistas, periodistas, profissionais e técnicos especializados”, excluindo assim, os trabalhadores autônomos ou com menor qualificação. Em contrapartida, os trabalhadores especializados, geralmente, não migram de forma definitiva para buscarem melhores condições de vida, uma vez que, já as possuem em seu país de origem, indo para outra nação apenas para realizarem serviços momentâneos (AMARAL; SILVA, 2013).

A posteriori, há também a dificuldade na real consolidação do direito de cidadania aos migrantes dos Estados-Partes, uma vez que, mesmo com a assinatura conjunta de normas em prol de seu acesso, a manutenção do princípio da soberania dos países dificulta sua materialização. Nesse aspecto, a noção de “cidadania coletiva” é impossibilitada, uma vez que, segundo Amaral e Silva (2013) “o poder do Estado foi mantido em detrimento da formação de uma entidade supranacional legítima”. Ou seja, o direito fundamental de ser cidadão é negligenciado, tendo em vista que o estrangeiro ainda é visto como um fator de produção para alavancar a economia, desconsiderando-se assim a integração e superação das desigualdades.

Deve-se abordar, ainda que, a dificuldade de formação do sentimento de pertencimento à nova nação, por parte do imigrante, é intensificada não somente pela xenofobia, patriotismo fanático e ineficiência das normas na efetivação da manutenção da dignidade da pessoa humana. Há presença também da ausência de participação democrática dos indivíduos nas decisões tomadas no bloco, uma vez que, elas se concentram na responsabilidade das altas entidades políticas e empresariais, consoante ao “Protocolo de Olivos” (2004). Em virtude disso, há marginalização, principalmente, dos grupos de migrantes com menor poder aquisitivo, uma vez que, a predominância da desigualdade imposta pelo mercado capitalista os coloca à margem do exercício de sua participação política, contrariando a tese de Aristóteles (384 a.C. — 322 a.C.), cujo “ser humano é um animal político”.

É relevante abordar também que, observando-se as três gerações dos direitos humanos, o migrante frente ao Mercosul ainda possui dificuldades em acessar seus direitos civis e políticos, como a segurança individual, liberdade, igualdade perante a lei e direito ao voto, tendo em vista a burocratização na concessão de nacionalidade. Em seguida, se referindo aos direitos econômicos, sociais e culturais, com a dificuldade de inclusão e disparidade entre as culturas, são recorrentes os casos de xenofobia e

preconceito. De forma não diferente, os direitos difusos e coletivos, se tornam de difícil acesso, uma vez que, vigora o desconhecimento legislativo entre parte dessa população, vista a ausência de divulgação midiática e escolar de preceitos fundamentais para que eles possam reivindicar a sua manutenção da dignidade da pessoa humana.

5. DIREITOS DO MIGRANTE NO BRASIL

Observando-se o fluxo de emigração brasileiro, se comparado ao de imigração, verifica-se que o Brasil é um exportador de migrantes para países desenvolvidos. Contudo, com a criação do Mercosul, o Estado voltou a ser um grande receptor de estrangeiros advindos principalmente de países africanos, latinos e Estados em situação de guerra, que passam a residir em terras brasileiras tanto legal, quanto ilegalmente (PATARRA, 2005). Desse jeito, segundo Casnati (2017):

Os números mais recentes em relação aos estrangeiros regulamentados talvez sejam os disponibilizados pela Polícia Federal, que, no intervalo de 2006 a 2012, documentou um crescimento de 34% no número de imigrantes, passando estes de 1.175.353 para 1.575.643 pessoas.

Não se deve esquecer de que, como principais fatores de influência para o crescimento do número de estrangeiros residindo no Brasil, tem-se os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, gerando maior rigidez na concessão de cidadania no país. Outro fator de extrema importância consiste na crise econômica mundial de 2008, na qual os países latino-americanos apresentavam maior estabilidade financeira, se comparados aos desenvolvidos, sendo assim, mais atrativos para o recebimento de mão de obra (FERNANDES, 2015).

Muito embora os índices de recebimento de estrangeiros tenham crescido no Brasil, os níveis de legalização dessas pessoas não aumentaram na mesma proporção. Observando-se esse aspecto, segundo Vilela e Sampaio (2015), entre os imigrantes legais, 60,4% possuem ensino superior completo e ao mesmo tempo, 90,6% das permissões de trabalho foram concedidas para homens. Nesse cenário, evidencia-se a discrepância social dessa questão, que não é beneficiada por aparatos legais, tendo em vista que o Estatuto do Estrangeiro foi criado no contexto histórico da Ditadura Militar brasileira, na qual, o migrante era tido como uma ameaça à segurança nacional (BIJOS, 2009).

Porém, tentativas de dissolver tal questão foram implantadas, sendo exemplo a “Lei de Anistia Migratória”, sancionada em 2009 pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva. Contudo, é preciso admitir que tal norma não efetivou melhorias, uma vez que, segundo Casnati (2017) “o Estado apenas concedeu perdão às pessoas que eram consideradas ilícitas de forma paliativa”. Logo, “o Brasil continuou a não reconhecer institucionalmente o direito humano universal de migrar” (SOUCHAUD, 2012). Hodiernamente, os órgãos responsáveis pela regulamentação e administração da entrada de pessoas no Brasil são os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores e

Trabalho, cabendo ao primeiro, cuidar da parte documental do migrante, através do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (BARRETO, et al., p. 117, 2018).

Fica claro, dessa forma, que há necessidade de uma mudança de postura no que se refere à situação dos migrantes não apenas no território brasileiro, como também em todos os países da União Aduaneira, principalmente no que tange aos que possuem baixos níveis de escolaridade e poder aquisitivo. Para reverter essa problemática, cabe ao Executivo desses Estados adotar uma postura ética, que vise a integração econômica através da valorização da dignidade da pessoa humana. Assim, devem ser efetivadas as leis existentes que garantam os direitos desses indivíduos, bem como, devem ser formuladas normas em conjunto através dos membros do bloco, para alavancar não somente o mercado produtivo, mas também o âmbito social.

6. ATUAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS AO BRASIL

O direito à saúde e assistência social são diretrizes mediadoras da atuação do Poder Público, cujo objetivo é ordenar a proteção, promoção e recuperação da saúde e a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e asseguradores deste direito, no texto Constituição Federal de 1988, o que o torna um direito destinado a todos.

O Art. 5º da Constituição Federal garante a igualdade aos brasileiros e estrangeiros perante os direitos fundamentais: a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, entre outros. É, portanto, dever do Estado respeitar a Magna Carta, tutelar os direitos fundamentais e garantir essa igualdade entre estrangeiros e nacionais.

Desde 2010, o Brasil vem passando pelo aumento do fluxo imigratório de estrangeiros para o território nacional, trazendo um grande desafio para a oferta de políticas públicas adequadas as especificidades dos diversos grupos, e que sejam capazes de atender o repentino aumento da demanda. Diante de tantas demandas de vulnerabilidades em que se encontram muitos dos estrangeiros que migram para o Brasil.

Com o aumento do fluxo migratório, com destaque para os haitianos e venezuelanos que migraram pós-terremoto em 2010 ao Brasil em busca de empregabilidade e novas oportunidades de vida, ou pela presença de uma ruptura democrática como é o caso da Venezuela, o governo brasileiro empenhou esforços no sentido de acolher os imigrantes em ações humanitárias, integrando diversas políticas públicas nas três esferas da Federação, objetivando ofertar serviços que garantam as seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social, como segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e segurança de desenvolvimento a autonomia.

Neste sentido, foram incorporados, através da Portaria nº 70 de 11 de junho de 2014, novos critérios de partilha pactuados nas resoluções nº 2, de 3 de abril de 2014, das Comissões Intergestores Tripartite (CIT), nº 11, de 17 de abril de 2014, Conselho Nacional de Assistencial Social (CNAS) prevendo o ordenamento dos serviços em rede de acordo com os seguintes tipos de proteção social, sendo elas:

O SUAS – Sistema Único de Assistência Social, é o sistema que consolida a Política Nacional de Assistência Social, tendo por funções assistenciais: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de garantia dos direitos socioassistenciais (art. 2º da LOAS). Ele está organizado e presente em todo o Brasil, seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos.

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) ou que estejam em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso abusivo de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil entre outros.

A proteção social tem sido instituída por políticas sociais de distintas abrangências, de acordo com os respectivos critérios de acesso à população (elegibilidade), as prestações sociais (benefícios e serviços), que assegurem o direito à vida, à dignidade humana, à política participativa e efetivação dos direitos sociais condicionados à proteção social da população migrante. Essa postulação se orienta pelo reconhecimento da realidade que temos hoje através de estudos e análises das mais diferentes áreas e tendências.

População nessas condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias gerada pelos movimentos migratórios.

E considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos para viabilizar os direitos e garantias sociais.

7. A ORGANIZAÇÃO DA OFERTA DE ATENDIMENTOS AOS MIGRANTES NO SUS

A Política Nacional de Assistência Social prevê o ordenamento dos serviços em rede e de acordo com os seguintes tipos de proteção: básica e especial (de média e alta complexidade). O atendimento aos imigrantes deve estar garantido em todos os níveis de proteção, de acordo com as demandas apresentadas.

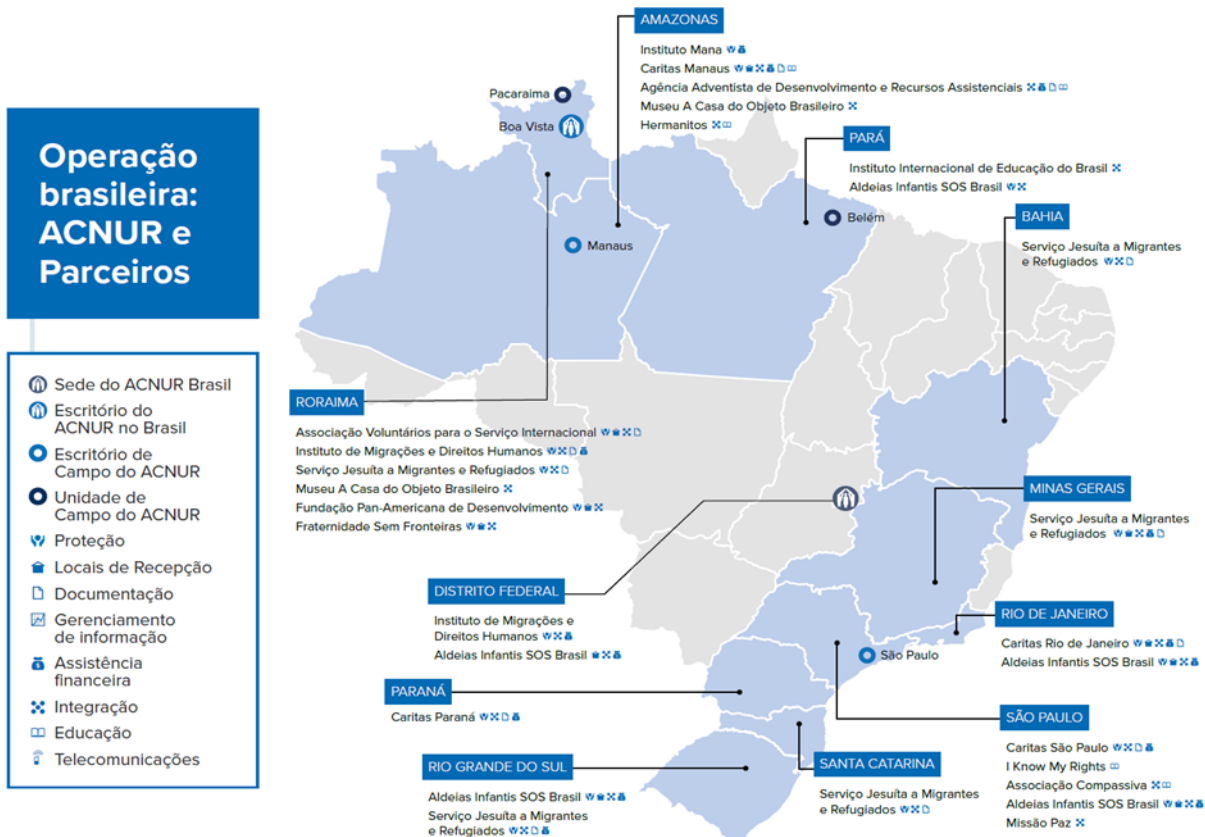
A Proteção Social Básica reúne um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade social e risco pessoal e social.

Destina-se à população que tem acesso precário ou nulo dos serviços públicos, fragilização dos vínculos afetivos e comunitários ou discriminações (etárias, étnicas, de gêneros, ou por deficiências), entre outras, independentes da nacionalidade. O equipamento que oferece esses serviços é o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Também podemos destacar os benefícios assistenciais e os programas de transferência de renda, entre os quais destacamos o BPC – Benefício de Prestação Continuada e Atual Auxílio Brasil.

A Proteção Social Especial – PSE, organiza no âmbito do SUS, a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, destinados às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos, tais como a fragilização ou rompimento de vínculos e afastamento do convívio familiar, que muitas vezes caracteriza o público migrante vulnerável.

Os principais locais de atendimentos às pessoas migrantes no Brasil são dados através do sistema das Nações Unidas (ONU) e a Agência para Refugiados (ACNUR), localizados nas regiões de Belém, Manaus, São Paulo e Roraima. Tal como mostra a figura, o Brasil tem desenvolvido um programa de acolhimento e interiorização dos refugiados aos diferentes estados do país, o que evidencia a necessidade de capacitação e aperfeiçoamento do sistema de Assistência Social no Sistema Único de Saúde.

Figura 1.
Operação Brasileira: ACNUR e Parceiros



Fonte: Relatório de ACNUR-BRASIL (agosto 2022)³

A universalidade e a equidade do Sistema Único de Saúde (SUS) tem sido a tônica das ações da Superintendência de Atenção Psicossocial e Populações Vulneráveis na atenção à saúde de imigrantes e refugiados. Por meio do Comitê Estadual de Saúde da População Imigrante e Refugiada, a Superintendência fomenta a criação de um Plano Estadual de Saúde para esta população.

O acesso à saúde, no Brasil, deve ser universal. Isso significa ser gratuito e para todos, inclusive estrangeiros em qualquer situação de imigração, independentemente da sua condição de permanência no território. É um direito garantido pela Constituição Federal, que para ser exercido plenamente requer políticas de estado, como a que estamos desenvolvendo

Para melhor elucidar as questões que permeiam o referido tema é necessário para uma justa análise que realizemos uma breve contextualização histórica a respeito dos sistemas de proteção social. Isto porque, compreender as modernas funções do Estado capitalista e sua missão em instituir e distribuir bens e serviços sociais é de fundamental importância para sustentar o debate acerca da noção de universalidade contestada nesta ocasião. Com esse propósito, Boschetti (2006, p. 2) retrata o nascimento da Seguridade Social:

³ <https://www.acnur.org/portugues/operacao-acolhida-brasil>

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o governo do chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. Esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários. (BOSCHETTI, 2006, p.2).

Nos parece que o principal adversário das políticas sociais em prol do bem-estar social continua sendo as crises econômicas com apelo a revoltas fiscais que elevam os impostos motivando a classe média apoiar medidas de contenção de recursos destinados a esse fim, a falta ou ausência da relevância dos serviços públicos prestados à população emigrante, que se encontra vulnerável diante a mudança radical de território.

Pode-se comprovar que não há ausência de políticas sociais na área da saúde, mas sim a falta de sua efetivação no plano material. Necessita ser revista enquanto aplicabilidade, ou seja, há que se aperfeiçoar as políticas e a própria gestão na área da saúde. Quando se considera a participação das populações imigrantes – tendo em vista suas vulnerabilidades – a mudança de estratégia na área da saúde, capacitação dos profissionais, melhores condições salariais, diante de suas especificidades é urgente, tendo em vista que mínimos sociais são meios de se atingir o status de cidadania, e qual preço a sociedade paga por essas ausências de efetivação das políticas de saúde ao público que necessita ser atendido.

Outro fator importante a mencionar é a falta de comunicação é o principal ponto que mostra a necessidade de uma mudança dos processos de recepção, junto com uma padronização de processos. Sendo realizado uma reavaliação integral da acolhida e proteção aos imigrantes no país para que a mesma seja pautada pelos direitos humanos.

De acordo com a pesquisa “Migrantes, Apátridas e Refugiados”, cerca de 16,8% dos recém-chegados ao país apontaram a língua como a barreira à compreensão das instituições públicas. O índice vale tanto para o fato de o próprio imigrante não saber o português, quanto os serviços de atendimento e recepção brasileiros não terem o domínio de outros idiomas.

Uma das primeiras necessidades de um migrante em um país novo é conseguir se comunicar. Por isso, o conhecimento da língua portuguesa (no caso do Brasil) coloca-se como requisito fundamental para sua sobrevivência inicial. Olsen e Kozicki (2020, p.

149) demonstram por meio de uma pesquisa feita pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2015, que a língua portuguesa foi apontada como “a maior dificuldade a ser enfrentada pelos imigrantes e solicitantes de refúgio”, dificuldade encontrada logo em sua chegada ao Brasil, já que esses migrantes se deparam com agentes da polícia que dificilmente falam sua língua.

O conhecimento da língua portuguesa, nesse caso, não é importante apenas para resolver questões burocráticas na solicitação do reconhecimento da condição de refugiado, mas também para todo o processo de acolhimento e integração desse migrante no Brasil. O conhecimento da língua é um dos fatores fundamentais na integração do refugiado, principalmente pelo fato de a barreira linguística condicionar severamente o acesso a qualquer outro aspecto referente à sua sobrevivência.

A língua pode ser, então, um fator facilitador ou dificultador para que o migrante interaja e reconstrua sua vida no novo país. Uma vez vencida essa barreira inicial, dificuldades são encontradas também no momento em que este migrante quer se tornar cidadão brasileiro. No processo de naturalização ordinária no Brasil, um dos requisitos obrigatórios é a comprovação de conhecimento da língua portuguesa - a Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020, dispõe sobre o procedimento para o requerimento de naturalização, e em seu artigo 5º lista os documentos aceitos para comprovar a capacidade de se comunicar em língua portuguesa.

Sem falar o idioma do país receptor, o migrante (em especial o migrante em situação de refúgio, que tem urgência para reconstruir a vida em outro local) não consegue exercer seus direitos humanos essenciais, como a liberdade de expressão, opinião e pensamento, o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à assistência, para os quais a comunicação é a porta de acesso. Mas, à medida que ele consegue se comunicar minimamente, consegue também maior autonomia, o que favorece o processo de integração (MOREIRA, 2014).

Reconhecer que a falta de conhecimento da língua do país acolhedor pode se constituir uma barreira para a integração, e que no Brasil o ensino de português para migrantes (em especial os migrantes em situação de refúgio) é deficitário, parece uma incoerência o fato de a legislação brasileira demandar a comprovação de conhecimento da língua portuguesa como uma das exigências para o processo de naturalização brasileira, o que garantiria ao migrante a plena cidadania, um dos fatores (talvez um dos mais importantes) para sua plena integração à sociedade receptora. Dificultando o processo e garantia de direitos dos migrantes ao país.

O acolhimento a migrantes, em especial a migrantes em situação de refúgio, e a criação de condições para sua integração local envolve uma série de atores e ações, como argumentamos ao longo do texto. Entre essas ações, encontra-se o acolhimento linguístico, isto é, não apenas é preciso aumentar a oferta do atendimento a essa população, sobretudo em instituições públicas que cuidam dos trâmites migratórios, mas também é preciso proporcionar condições para que essas pessoas aprendam a língua majoritária falada no novo país de morada. No processo de integração de migrantes, a língua não é apenas uma ferramenta de comunicação, mas é “a chave para que os refugiados compreendam os novos valores e as novas formas culturais e

possam, também, expressar sua cultura, suas tradições e seus conhecimentos” (PEREIRA, 2017, p. 128).

Se a língua pode ser considerada, por um lado, um facilitador para o processo de integração (AGER; STRANG, 2008), por outro, a falta de seu conhecimento pode ser vista como uma barreira que tende a condicionar o acesso aos aspectos necessários à sobrevivência e mesmo ao exercício de seus direitos no novo país. Mas não somente no cotidiano da vida do migrante que a língua (em especial a língua portuguesa, quando falamos do Brasil) se coloca como barreira - também encontramos uma dificuldade relacionada a ela quando o migrante deseja buscar a naturalização brasileira, tornar-se cidadão do país.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização não é meramente uma teórica econômica que trouxe discussões sobre o papel da economia neoliberal no contexto do século XX. Ela se apresenta como um fenômeno global que traz impactos significativos na esfera social, política, cultural e jurídica dos Estados.

O processo de migração global tem consequências jurídicas na esfera transnacional. Como fenômeno do século XXI, coloca desafios insuperáveis não apenas para o direito internacional, mas também para o plano nacional e interno.

Portanto, tendo em vista a problemática desse estudo em relação à realidade global migratória, podemos apontar que a responsabilidade do problema migratório é uma tarefa que transcende as fronteiras físicas dos povos e invade o plano nacional.

Ressalta-se que no caso brasileiro o Sistema Único de Saúde (SUS), assim como a Política Nacional de Assistência Social, garante o acesso a saúde como direito humano fundamental. Entre os principais desafios que o SUS e as Políticas de assistência social enfrentam hoje estão encaminhados à falta de recurso materiais, assim como a preparação do pessoal de saúde para receber e orientar adequadamente o migrante ou refugiando sendo que muitas vezes eles precisam de atendimentos de caráter urgente e não estão inseridos na língua oficial do país de acolhida. Outro dos desafios são a prevalência de discriminação e preconceito que sofre o migrante independentemente do local de atendimento e suas necessidades e que estão intrínsecos na realidade social brasileira.

Portanto o desafio migratório como problema global precisa procurar soluções locais que o abranjam e deem uma resposta mais efetiva aos seres humanos em situação de vulnerabilidade extrema no processo migratório, por isso as políticas públicas relacionadas aos temas migratórios precisam necessariamente estar adequadas às realidades de acolhida do migrante.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. **Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no Mercosul**. Vitória: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, 2013.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Editora Lafonte LTDA, 2017.
- BARRETO, M. et al. **Migrações e Direitos Humanos no Mercosul: Breve Análise**. Rio de Janeiro: Espaço Aberto, PPGG – UFRJ, V. 8, N. 2, p. 111-129, 2018.
- BIJOS, C. **A insuficiência das ações brasileiras no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas**. Brasília: Revista do Mestrado em Direito, v. 3, n. 2, 2009.
- CASNATI, Gabriel. **Um panorama jurídico e sociopolítico do imigrante do Mercosul no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC RIO, Cadernos de relações internacionais, v. 10, n.1, 2017.
- FRIEDRICH, T, S; TORRES, P. R. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba: Saraiva, v. 14, n. 14, p. 96-112, 2015.
- GIDDENS, Anthony. **Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo**. Bologna: Mulino, 1994.
- GONZAGA, Eduardo. **Apostila Bernoulli: Geografia**. Volume 3. Belo Horizonte: Editora DRP, 2020.
- IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- JESSUP, Philip-C. **Transnational Law The University of Chicago Law Review**. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1598310>>. Acesso em: 11 jul. 2022.
- KING, Martin Luther. **Carta de uma prisão em Birmingham**. Instituto Humanitas Unisinos, 2014. Disponível em: <[Martin Luther King Jr, um prisioneiro da justiça - Instituto Humanitas Unisinos - IHU](#)>. Acesso em: 11 jul. 2022
- KOH, Harold Hongju. **Why Transnational Law Matters. Faculty Scholarship Series. Paper 1793. Yale Law School Legal Scholarship Repository**. HeinOnline – 24 Penn St. Int'l L. Rev. 752 2005-2006. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.yale.edu/fsspapers/1793>>. Acesso em: 18 set. 2022.
- McGROW, Anthony G. et al. **Conceptualizing Global politics**. Cambridge: Polity Press, cap. 1, pp. 1-28, 1992.
- OIM. Integración y migraciones. **El tratamiento de la variable migratória em el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina**. Cuadernos Migratorios, n. 3. Buenos Aires. 2012. Disponível em:

<http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuadernos_Migratorios_3_Integracion_y_migraciones.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2022

PATARRA, N. L. **Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas: São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: v. 19, n. 3, 2005. Disponível em: <v19n3_02_NeideLopesPatarra_ok.p65 (scielo.br)>. Acesso em 28 jul. 2022

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001. Disponível em: <https://www.disciplinas.usp.br/pluginfile.php/6539553/mod_resource/content/1/8.%20Milton%20Santos%20%20Por%20uma%20outra%20globalizaçãoRecord%20%282001%29.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022

SOUCHAUD, S. **A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latinoamericana em São Paulo?** In: BAENINGER, R. (Org.). Imigração boliviana no Brasil. Campinas: Nepo/Unicamp, Fapesp, CNPq, Unfpa, 2012. Disponível em: <<A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo?> (ird.fr)>. Acesso em: 28 jul. 2022

SOUZA, Herbert José de; RODRIGUES, Carla. **Ética e cidadania**. Rio de Janeiro: Moderna, 1995.

STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2009.

VAGTS, Detlev F. **Transnational business problems**. New York: The Foundation Press, 1986.

VILELA, E. M.; SAMPAIO, D. P. **Um olhar sobre as autorizações de permanência a estrangeiros no Brasil, entre 2005 e 2011**. Revista Brasileira de Estudos de População, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, 2015. Disponível em: <<Vista do Um olhar sobre as autorizações de permanência a estrangeiros no Brasil, entre 2005 e 2011> (rebep.org.br)>. Acesso em 11 jul. 2022.

DADOS DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido em: 15 de fevereiro de 2023;
Controle de plágio: 15 de fevereiro de 2023;
Decisão editorial preliminar: 17 de fevereiro de 2023;
Retorno rodada de correções: 27 de fevereiro de 2023;
Decisão editorial final: 30 de agosto de 2023;

Editor: HIGINO, L. C.
Correspondente: MEDINA, J. C.