

## FLUXOS MIGRATÓRIOS: UM ESTUDO SOBRE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS IMIGRANTES

SANTOS, Rafael José dos<sup>1</sup>.  
PRADO, Gustavo dos Santos<sup>2</sup>

### RESUMO:

O presente trabalho tem por escopo, a partir do método de revisão bibliográfica, produzir um estudo que aborde o histórico sobre os temas que atinjam a competência legislativa nas imigrações e condições que cerquem a pessoa do imigrante, sobretudo, o refugiado, na forma da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, denominada a nova Lei de Migração, em razão do atendimento dos fundamentos constitucionais da República. Além do que, o estudo deve penetrar sobre as produções legislativas em níveis estadual e municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil; Venezuela; Venezuelanos, Jurisprudência.

### 1 INTRODUÇÃO

A denominada Lei Nº 13.445/2017, reconhecida como *Lei de Migração*, representou um avanço positivo do Brasil no que concerne ao tratamento de migrantes, refugiados e apátridas chegados ao País em situação de grande vulnerabilidade social, proporcionando que sejam concretizados os objetivos previstos não só pela Constituição de 1988, mas, sobretudo, o contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Em vista disso, deve-se haver um avanço também em políticas públicas que deem ênfase ao avanço legislativo em termos de efetivação desses direitos, matéria a qual o Estado do Paraná demonstrou relativo desempenho, a exemplo da instituição do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (CERMA) que, por sua vez, concentra em seus esforços diretivos, pessoas ligadas ao poder público e cidadãos da

---

<sup>1</sup> Rafael José dos Santos. E-mail: [rjsantos5@minha.fag.edu.br](mailto:rjsantos5@minha.fag.edu.br). Integrante do grupo de estudos “Fronteiras do Pensamento Brasil – Mundo”: Jurisdição, mercado, fluxos financeiros e direitos humanos.

<sup>2</sup> Graduado em História pela Universidade Estadual Paulista. Especialista em Ensino de Geografia pela Universidade Estadual de Londrina. Mestre e Doutor em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É autor dos livros: **A verdadeira Legião Urbana são vocês:** Renato Russo, rock e juventude (2017) e **O nascimento do morto:** punzkines, Cólera e Música Popular Brasileira (2019), ambos publicados na editora E-manuscrito. Possui uma terceira obra publicada pela Editora Dialética: **O Brasil sem máscara:** uma interpretação da Nova República às vésperas do bicentenário da independência. (2010-2021). É professor no Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz (FAG) na cidade de Cascavel, Paraná e lidera o grupo de estudos “Fronteiras do Pensamento Brasil – Mundo”: Jurisdição, mercado, fluxos financeiros e direitos humanos” E-mail: [gspgustavo.historia@hotmail.com](mailto:gspgustavo.historia@hotmail.com)

sociedade civil organizada, demonstrando um esforço democrático na elaboração de projetos, bem como aferição de instrumentos de implementação de políticas públicas, fiscalização e acompanhamento de medidas aptas a encaparem os fundamentos e objetivos constitucionais da República em matéria de efetivação, proteção e promoção dos Direitos Humanos.

Assim, é possível compreender no presente trabalho, neste esforço conjunto resultante na CERMA e entre os eixos que compõe o Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná, um dos objetivos, que é justamente o de buscar parceiras com instituições de ensino, médio e superior, objetivando a realização de seminários e palestras com a temática da migração, refúgio, e da pessoa na condição de apátrida.

Nesse sentido, e com base na legislação contemporânea, tanto em nível federal como estadual, observa-se que o campo intelectual se encontra, se não totalmente adequado, com certeza bem amadurecido para o enfrentamento e debate destes temas com as peculiaridades e seriedade que merece.

Ressalta-se que, parte desse amadurecimento é o tratamento cada vez mais claro e objetivo que torne translúcido o tratamento da matéria, que por sua vez pode ser abordado da seguinte forma: qual é a competência da União e das Unidades Federais na elaboração de leis que tratem das migrações? Quais são os órgãos competentes para elaboração, promoção e defesa de políticas públicas na União e Unidades Federais que se atenham ao assunto? No âmbito municipal, qual é a abordagem realizada pelo poder público no sentido de efetivação dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas?

Estas são questões que, embora simples em sua elaboração, podem causar alguns transtornos, caso não estejam claras as devidas competências de cada esfera do poder público e suas responsabilidades quando da atuação neste campo.

Nesse sentido, partindo de revisões bibliográficas, é possível verificar a produção legislativa em nível estadual e municipal, bem como a adoção de políticas, transcendendo à pesquisa e aferição de dados objetivos que revelem a recepção de massas migratórias e as abordagens a que são submetidas, já em território brasileiro.

Ao final, poder-se-á detectar certas particularidades dos imigrantes recepcionados em termos não só de nacionalidade, mas também de estado civil e faixa etária. Estes dados poderão servir como referências para instrumentos de aferição sobre a existência ou não, e ainda a efetividade de políticas públicas que garantam, promovam e protejam os direitos humanos dos imigrantes.

## 2 OS IMIGRANTES, REFUGIADOS E A LEI BRASILEIRA

### 2.1 Um estudo da competência em legislação de imigrantes e refugiados

Um ponto importante e insuscetível de passar sem tratamento adequado é no que toca as competências legislativas, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto à produção normativa adequada a qualquer assunto que aborde o tratamento de imigrantes chegados ao Brasil, sobretudo àqueles nas condições de refúgio, portanto, em alto grau de vulnerabilidade social.

Sob esse aspecto, não é forma alguma um exagero lembrar que a Constituição Federal, promulgada em 1988, em seu art. 1º, inciso III, adotou como fundamento da República a dignidade da pessoa humana, decorrendo desse contexto, a obrigação de todos os entes federados proporcionarem adequações legais e financeiras que venham a refletir a promoção social e as garantias mínimas de existência digna àqueles que adentram as fronteiras nacionais em condições praticamente subumanas.

Porquanto, este princípio fundamental deve atingir qualquer ser humano por essa tão simples condição, haja vista que exista uma gama de garantias de subsistência digna e que evitem o deslinde em condições degradantes ao sujeito na condição de imigrante “[...] além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”. (SARLET *apud* CUNHA JUNIOR, 2018, p. 483).

Nessa esteira, com respeito às restrições inerentes aos direitos políticos naquilo que compreende as distinções Constitucionais entre brasileiros natos, naturalizados e o estrangeiro, os poderes devem desenvolver algumas tecnologias jurídicas, com o fim de prestar a devida assistência ao imigrante em condição de vulnerabilidade, proporcionando-lhe opções de desenvolvimento, assim como amparo, por exemplo, frente aos riscos sociais.

Convém Salientar que, o Supremo Tribunal Federal, através do Informativo Nº 861, expôs sobre a situação de concessão de benefícios assistenciais ao estrangeiro. O tema foi tratado em sede de Recurso Especial 587970/SP. Sob relatoria do Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, fixou a tese de que “Os estrangeiros residentes no País, são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”.

Para tanto, considerou-se o princípio da dignidade da pessoa humana em seus elementos mais expressivos. Citando o Ministro Luís Roberto Barroso, para quem há três

elementos a se decompor o referido princípio: a) valor intrínseco – o homem é, no entendimento do imperativo categórico kantiano, um bem em si mesmo; b) autonomia – diz respeito a realidade radical do indivíduo, sua vida mesma e a suas tomadas de decisões, permitindo-lhe a concretização de seus objetivos e c) valor comunitário – por essa perspectiva, o imigrante torna-se parte no espírito público e social em nível nacional, contribuindo para a consecução dos objetivos do país desde os seus fundamentos.

Indubitavelmente, o voto em si mesmo é uma verdadeira obra jurídica no campo dos direitos humanos e pode plenamente direcionar os futuros estudos neste campo. Especificamente, ele trata de eliminar qualquer diferença entre brasileiros natos, naturalizados e imigrantes frente ao texto do artigo 203, da Constituição Federal, a qual determina:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V - A garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Determinando assim que, o texto legal tão somente prestava distinção quanto ao portador de necessidades especiais e ao idoso, naquilo que concerne na formulação de requisitos básicos para a concessão do benefício. O importante no voto analisado é que o Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao dispositivo no sentido de que o constituinte, quando da formulação do texto, incumbiu-se de prestar já naquele momento as distinções fundamentais, não cabendo ao legislador ordinário regulamentar outras diferenciações, sobretudo, ao imigrante necessitado.

Ademais, à União compete legislar privativamente sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros. Portanto, para que os Estados possam legislar sobre estas questões específicas, dependerá primeiro de Lei Complementar da União que os autorizem para tanto.

Desse modo, na ACO 3113/AC, a unidade federada buscou obter da União um pretenso ressarcimento de, em tese, despesas com as quais arcou em virtude de alto número de imigrantes que chegaram ao Estado entre os anos de 2010 e 2016. Entendeu-se que, embora seja competente privativamente a União legislar sobre a situação dos imigrantes a Lei de Imigração, por adoção de princípios diretores da legislação que se destinam ao tratamento dessas situações, não afastou dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a exceção de

responsabilidade financeira sobre as políticas públicas aptas a atenderem essas demandas. Logo, para o Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes compreende-se:

Deste cenário constata-se a fragilidade dos fundamentos trazidos pelo autor. Com efeito, não se visualiza seja da União, no âmbito de sua competência constitucional administrativa, a atribuição exclusiva para custear as despesas com imigrantes que entram no país, ainda que fruto de calamidade vivenciada no país de origem. Em nível constitucional o que se tem de concreto é a competência exclusiva da União para legislar sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (artigo 22, inciso XV). Já no rol de sua competência administrativa, não se lhe atribui o custeio ou a manutenção deste tipo de despesa, o que, aliás, ocorre em relação a outras despesas e serviços (ACO 847 AGR-segundo-ED, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 30-10-2019 PUBLIC 04-11-2019) [grifo nosso].

Assim sendo, embora caiba à União legislar privativamente sobre migrações, entradas, extradições e expulsões de estrangeiros, todas as unidades federadas devem arcar com o custeio de políticas públicas no que compreende a assistência, de forma especial, as de refugiados chegados ao Brasil.

## **2.2 Direitos humanos e políticas públicas dos migrantes e refugiados**

A segunda metade do século XX, buscando-se recuperar dos traumas da Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945), objetivou-se positivar em uma carta um piso mínimo comum a todo homem que traduzisse sua condição enquanto tal, ao que podemos identificar como princípio da dignidade da pessoa humana. (MAZZUOLI, 2019).

De lá para cá, este estatuto mínimo que reconhece a todo homem a condição humana, independentemente de qualquer fato deveria transcender as diversas fronteiras, físicas, políticas e psicológicas, avançando sobre os objetivos puramente patrimonialistas das mais diversas legislações, prestando-se como remédio ao desvirtuamento de objetivos que não fossem os de concretização desses direitos, sempre que estivessem à mercê de grupos poderosos, com metas que transitassem, ora em função do puro poder, ora em função do dinheiro.

Nesse sentido, os governos deveriam aparelhar-se para a concretização desses direitos, com as devidas adaptações em seus sistemas regulamentares. Em parte, houve grande avanço, sobretudo, no Brasil, quanto à elaboração de legislação pertinente, especialmente aquela que trate de migrantes e refugiados, pessoas mais expostas a perigos e violações e que, portanto,

devem compor um fator de maior atenção em todas as esferas da República, ou seja, em nível de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em suma, como já afirmado anteriormente, destaca-se:

Sem embargo das dificuldades em termos de adoção e tratamento de políticas migratórias pelos governos brasileiros, a legislação pátria caminhou razoavelmente bem quanto ao tratamento legal do tema. Ressalta-se que há legislação pertinente à matéria, no entanto, a literatura aponta certo abandono quanto à adoção de medidas que garantam eficácia na execução das leis. (SANTOS; PRADO, p. 03, 2021).

Embora a legislação, genericamente, tenha avançado, as políticas públicas descentralizadas parecem não ter se desenvolvido tanto em nível estatal. Isso não impediu que a sociedade civil organizada criasse mecanismos de enfrentamento desses problemas.

### **2.3 A atuação da Cáritas e da OIM**

No Estado do Paraná, a atuação da Cáritas Brasileira, quanto ao tratamento de migrantes, em especial, os venezuelanos, é evidente. A Cáritas Brasileira Regional Paraná, em termos legais, constitui-se de pessoa jurídica, na modalidade de associação privada e presta-se aos serviços de assistência social e atividades em defesa de direitos sociais.

As ações da entidade compreendem desde o oferecimento de abrigo, a regularização de documentos, a adaptação à língua portuguesa e o diálogo com o poder público, visando à integração dos imigrantes, claramente, em estado de vulnerabilidade, expostos aos mais diversos riscos sociais.

O próprio desenvolvimento de projetos, sobretudo pós 2018, que dessem prosseguimento ao processo de interiorização previsto pelo Governo Federal, são desenvolvidos pela entidade em diálogo com o equipamento público estadual, é atribuído ao Centro Estadual de Informação para Migrantes (CEIM), vinculado à Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Estado do Paraná. (SEJU/PR).

Nesse ínterim, a Lei nº 18.465, de 14 de abril de 2015, instituiu no Paraná o Conselho Estadual dos Direitos dos Migrantes Refugiados, e Apátridas do Paraná (CERMA), órgão de caráter consultivo e deliberativo, vinculado à SEJU. O CERMA é composto em seu quadro diretor por 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil organizada.

A iniciativa, perceptivelmente, concentra em seu âmago fortes valores democráticos, trazendo ao meio civil os encargos na elaboração das políticas públicas de promoção dos direitos de migrantes, refugiados e apátridas. Além do que, o estatuto legal em comento demonstra uma mudança clara na abordagem legal de migrantes e refugiados, promovida pelo legislativo estadual, anterior, inclusive, à *Lei de Migrações*, à qual podem-se atribuir importantes aspectos de mudanças no tratamento do tema, direcionada a proteção e promoção dos Direitos Humanos, um avanço importante quando comparada ao velho tratamento de migrantes e refugiados como centro de problemas, estritamente no campo da segurança nacional.

O CERMA desenvolveu um Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná, sustentado em seis eixos temáticos: a) eixo educação; b) eixo família e desenvolvimento social; c) eixo saúde; d) eixo justiça, cidadania e direitos humanos; e) eixo trabalho. O objetivo geral do referido plano é o de “Proporcionar meios para a construção e implementação de Políticas Públicas voltadas à proteção e promoção dos direitos da população de Migrantes, Refugiados e Apátridas no Estado do Paraná” (PARANÁ, 2014), enquanto especificamente, em relação às pessoas nessas condições, objetiva promover e efetivar seus direitos fundamentais individuais, fomentando a cooperação entre órgãos do poder público estadual, além de proporcionar e adequar os instrumentos de efetivação, avaliação e fiscalização do plano estadual em comento.

Cada um dos eixos identificados sustenta, por sua vez, um rol de ações, metas, indicadores, parcerias, prazos e orçamentos.

Ainda em termos de legislação estadual paranaense, a Lei nº 19.135, de 27 de setembro de 2017, instituiu o Plano Estadual de Cultura do Paraná, o qual, genericamente, tratou como meta o incentivo de ações quanto à ampliação de programas que viessem a proteger e promover as mais diversas culturas populares e de povos tradicionais no Estado, inclusive, pautando a valorização dos imigrantes e aqueles povos historicamente discriminados, veja-se o teor do dispositivo, o qual pressupõe:

**Art. 7º** São metas e respectivas ações do PEC/PR:

[...]

**XI** - apoiar e incentivar as manifestações da diversidade cultural, ampliando a oferta de programas que promovam e protejam as culturas populares e de povos tradicionais, em todos os municípios do Paraná, nos seguintes termos:

[...]

**f)** valorizar os grupos de culturas populares, imigrantes e aqueles historicamente discriminados, como a população negra, povos de terreiro, ciganos, indígenas,

quilombolas, faxinalenses, LGBT, movimentos de rua e terceira idade, com a promoção de ações que fortaleçam a cultura destes grupos e que resultem na inserção destes nas políticas públicas de cultura de criação, produção, difusão e fruição cultural”. (PARANÁ, 2017).

Assim, o estatuto legal em comento guarda grande relevância quanto à promoção e proteção cultural dos migrantes e pode fomentar ações específicas no campo de educação e cultura, no entanto, como já apontado, o tratamento foi genérico, devendo tanto em âmbito estadual como o municipal, ações complementares que visem a concretização desses objetivos.

## **2.4 Um exemplo: o eixo educação**

As ações do eixo de educação, em resumo, constituem-se em articulação para a inserção temática no que toca migrantes, refugiados e apátridas em/no campo de formação e educação. Assim sendo, a meta é incluir o assunto das grades curriculares de escolas estaduais e municipais, a parceria com universidades e centros universitários que se atenham ao estudo do tema bem como a realização de seminários palestras e cursos que abordem o tema.

Outro campo de ação previsto neste eixo é tanto a disponibilização de programas de cursos para o ensino do curso de língua portuguesa aos migrantes, refugiados e apátridas, bem como estimular o aprendizado de línguas estrangeiras aos agentes públicos que atendam comunidades de pessoas nessas condições. A meta é de construir parcerias com entidades que se prestem ao ensino de línguas estrangeiras.

Por fim, garantir o pleno acesso à educação aos migrantes, refugiados e apátridas em todos os níveis de modalidade de ensino. Dessa forma, devem-se realizar análises nos currículos de forma que possam absorver e reinserir as pessoas nessas condições, tanto em nível de educação básica como em nível de educação superior.

Ademais, considera-se que os instrumentos de aferição sejam aptos a identificar políticas públicas necessárias, ou ainda, que identifiquem o alcance das políticas efetivamente aplicadas e que lhes iluminem os resultados, principalmente, em relação às migrações, que são instrumentos indispensáveis.

Esses instrumentos, basicamente, tratarão de estatísticas e transparência pública. Em relação ao conteúdo submetido à análise, pode-se observar que há instrumentos de aferição em relação aos objetivos apresentados nos seis eixos sobre os quais se fundamentam o “Plano estadual para políticas públicas para promoção e defesa de refugiados, migrantes e apátridas



do Paraná 2014 – 2016”, no entanto, a eficácia do instrumento não é clara quanto aos resultados.

O referido plano estadual, quanto ao eixo educação, planejava desenvolver em espaços educativos e de formação a temática dos migrantes, refugiados e apátridas; desenvolver o ensino da língua portuguesa aos migrantes, refugiados e apátridas; estimular ensino de línguas estrangeiras aos agentes públicos; garantir amplo acesso ao ensino aos migrantes, refugiados e apátridas.

O relatório apresentado pela CERMA em 2018, em resumo, as duas primeiras metas não puderam ser executadas dentro do prazo estipulado em cronograma, quais sejam, os de “1. Articular a inserção da temática da Migração, Refúgio e Apátridas em espaços educativos e de formação; 2. 2. Desenvolver programas de Ensino de Língua Portuguesa para Migrantes, Refugiados e Apátridas” (PARANÁ, 2018). Enquanto outras duas metas tiveram seus indicadores identificados; o ensino de línguas estrangeiras é ofertado pelo CELEM – Centro de Línguas Estrangeiras Modernas, enquanto o pleno acesso à educação deveria cumprir com a deliberação nº 09/01 do CEE/PR, identificada a possibilidade de aproveitamento de ensino, classificação, a equivalência e a reavaliação de estudos incompletos e matrícula compatível com a idade na rede de ensino.

O plano quando parametrizado com a legislação nacional vigente, competente ao tema e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, é avançado quanto ao potencial de concretização de direitos fundamentais de migrantes, refugiados e apátridas, no entanto, a carga de concretização, ao que parece, teria ficado sobre a CERMA.

Em consonância com Lima Alves (2019), quando da análise da Lei nº 9474/97, já havia identificado o problema de generalização do referido estatuto legal. Não há delimitações de políticas públicas e em consequência, não há desenvolvimento de estratégias para a realização de integração.

Como visto, no Paraná, houve sinergia entre o poder público e a sociedade civil organizada, conjugando a integração de valores sociais e democráticos na consecução de políticas públicas que viesse a dar guarida à promoção e proteção de direitos de migrantes, refugiados e apátridas.

Por conseguinte, o fluxo de esforços que emergem a partir do conteúdo analisado, tornando-se transparente como objeto da presente pesquisa, pode ser agora identificado. Como bem observou Valim (2009), a Igreja Católica desenvolve um importante trabalho na área de migrações, sobretudo, desde a Campanha da Fraternidade do ano de 1980, com o tema das migrações; a iniciativa da igreja conta com a participação de intelectuais e estudiosos, os

quais abordam os fenômenos migratórios no interior do Brasil, dados pela concentração de terras e consequentes expulsões dos pequenos agricultores, até as imigrações internacionais; em 1985 a Conferência Nacional dos Bispos no Brasil, a CNBB, cria o Serviço Pastoral dos Migrantes que conta com a participação de religiosos e se liga ao Centro de Estudos Migratórios (CEM) em São Paulo; em 2005 há o Fórum Social das Migrações com a aprovação, em 2006, da Carta dos Migrantes.

Da série exposta com base no trabalho realizado por Valim, é possível identificar a importância do cimento civilizacional operado pela igreja ainda em nossos dias, podendo-se atribuir, logicamente, com a cooperação de outros setores, a mudança de paradigmas no tratamento legal aos migrantes e refugiados pelo poder público.

## 2.5 Um breve quadro teórico de enquadramento dos migrantes e refugiados

O caso dos imigrantes e refugiados venezuelanos que tomou maiores proporções em 2015, com agravamento acentuado por conta da pandemia do novo Coronavírus, no início do ano de 2020, aumentou a atenção quantos aos problemas e possíveis soluções que permeiam toda essa problemática.

Em especial, quanto à condição de refugiados, o aumento da exposição de grandes massas migratórias a condições de extrema vulnerabilidade social é também enfrentado na Europa. Esse aumento de taxas de migração é um fenômeno mundial e não constitui surpresa para os estudos especializados, sobretudo na sociologia que já vinha apontado para as tendências de nossa época, especialmente, no que concerne a estas proposições:

- “*Aceleração* – a migração para além das fronteiras está a ocorrer em números nunca vistos.
- *Diversificação* – a maioria dos países recebe atualmente[sic] imigrantes de tipos muito distintos, em contraste com épocas passadas em que formas particulares de imigração, como a imigração de trabalhadores ou de refugiados, era predominante.
- *Globalização* – a migração adquiriu uma natureza mais global, envolvendo um maior número de países, simultaneamente como remetentes e destinatários.
- *Feminização* – um número crescente de migrantes são mulheres, tornando a migração contemporânea muito menos dominada por homens do que anteriormente. O aumento de mulheres migrantes está intimamente relacionado com mudanças no mercado global de trabalho, incluindo a procura crescente de empregadas domésticas, a expansão do ‘turismo do sexo’ e do ‘tráfico de mulheres’ e o fenômeno das ‘noivas por encomenda’”. (GIDDENS, 2008, p. 262) [grifo do autor].

Essas tendências são atualmente bem perceptíveis em nível nacional e constituem um verdadeiro desafio quanto à garantia e promoção de direitos humanos dos migrantes e refugiados, além do que, se levados em consideração os fatores de “*pull*”, verdadeiros vetores que tendem a “empurrar” as pessoas para fora de seus países, em virtude de guerras, catástrofes naturais e crises humanitárias e políticas, assim como descreve Giddens (2008), a legislação nacional não pode se distanciar desses problemas e não deve tomar rumo contrário, já que a própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 4º, inciso II, tratou de reger as relações internacionais do Brasil pela prevalência dos direitos humanos.

Nesse sentido, Sassen (2016) tratou de identificar problemas causados justamente por constantes desregulações de mercado, que não obstante, são acompanhadas de grandes complexidades do comércio. Para a autora, atualmente vão se formando verdadeiras formações predatórias caracterizadas pela combinação de elites e capacidades sistêmicas aptas a tornarem os mercados cada vez mais complexos, promovendo ainda maior concentração de renda no topo. Não só isso, mas também a degradação das terras e das águas, em nível mundial, acabam por somar os vetores de expulsão, agravando ainda mais as crises migratórias.

## **2.6 Um exame sobre a legislação**

Um ponto inflexível no tratamento deste objeto é que a legislação brasileira deve manter o foco quanto à promoção de direitos humanos. Quer-se com isso dizer que, não basta a proteção e à garantia, mas sim a elaboração de leis capazes e políticas públicas que tenham o condão de promover. Isto é, deve-se sair de uma posição de conforto, na qual apenas se admita ou aceite e destinem migrantes e refugiados no território nacional, demonstrando certa passividade do poder público no tratamento do assunto, mas antes adotar uma posição de ação.

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, mostrou um grande avanço no que toca as migrações, demonstrando que o Brasil parece ter finalmente se alinhado a Declaração dos Direitos Humanos.

Embora o tema tenha seu norte bem fundamentado, Lima Alves (2019) aponta que a legislação federal acabou por deixar as políticas públicas demasiado soltas. Quer dizer que, houve atenção quanto às delimitações do tema, ou seja, de forma geral, a moldura teórica e legal utilizada pela referida lei, em termos de direitos humanos, é um avanço, contudo, no que toca a delimitação de políticas públicas que tratem recortes específicos, a lei é genérica.

Em outras palavras, em se tratando de recortes de problemas especificamente na seara das migrações venezuelanas, não houve maior tratamento pela lei tanto em nível nacional, quanto ao nível de Estado do Paraná.

Assim sendo, é possível detectar uma lacuna legal que tende a deixar de promover melhores condições dos migrantes e refugiados no Brasil.

## **2.7 Migrantes e refugiados no Oeste do Paraná.**

O sul do Brasil é a segunda região do país a concentrar o maior número de estrangeiros que flutua entre 10 e 20% dos estrangeiros no Brasil, perdendo apenas para São Paulo, que concentrou mais de 70% da população estrangeiras em um século (1872-1980); além do que, o Estado do Paraná não figurava como principal estado sulista em concentração de imigrantes; a concentração aumenta por volta de 1970, motivada pela fronteira agrícola do norte do Estado; não obstante, nos quatro últimos censos, o Estado demonstra um decréscimo no número absoluto e relativo de estrangeiros, sendo que o censo de 2010 trouxe o número de 0,5% da população. (BALTAR; BAENINGER; BALTAR, 2021).

Reforçando os dados tratados por Valim (2009), São Paulo continua sendo o principal destino dos imigrantes, sendo que o Paraná é terceiro destino de residência dos imigrantes, concentrando uma média de 6% dos registros.

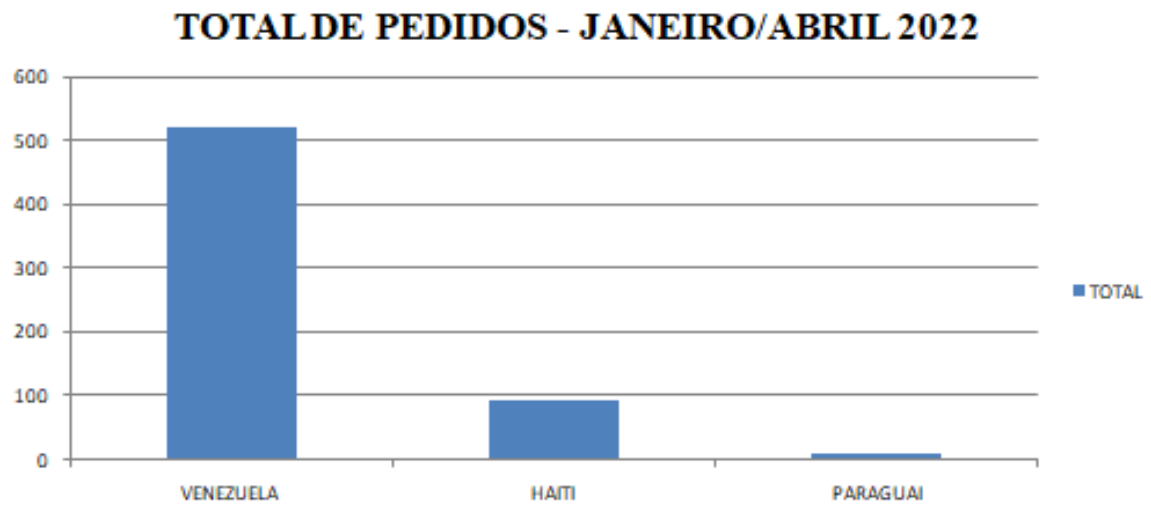
Ainda segundo as autoras Baltar, Baeninger e Baltar (2021) compreende-se:

“Um segundo período de emergência das entradas no estado compreende os anos de 2011 a 2016, tendo este último compreendido mais de 11 mil registros. Neste momento, o estado assiste ao aumento da presença de imigrantes de diferentes origens, entre os quais destacamos haitianos, sírios, angolanos, congolese e bengaleses. Por sua vez, nos anos de 2018 e 2019, a Venezuela figura entre os países de maior crescimento entre os registros”. (BALTAR; BAENINGER; BALTAR, 2021, p. 318).

Com base nos dados do SISMIGRA (Sistema de Registro Nacional Migratório), do Departamento de Polícia Federal do Brasil, levando em consideração os dados obtidos de janeiro a abril do corrente ano de 2022, é possível identificar o número total de 623 pedidos de residência, sendo que o município atual de residência é Cascavel, no Estado do Paraná.

Nessa perspectiva, o número de venezuelanos que fizeram pedidos de residência é claramente muito superior aos das outras duas nacionalidades. Em suma, estes números evidenciam o colapso social venezuelano que originou as grandes massas migratórias.

Gráfico 1 – Pedidos realizados à Polícia Federal no período Jan/Fev 2022.



Fonte: Polícia Federal – Sistema de Registro Nacional Migratório.

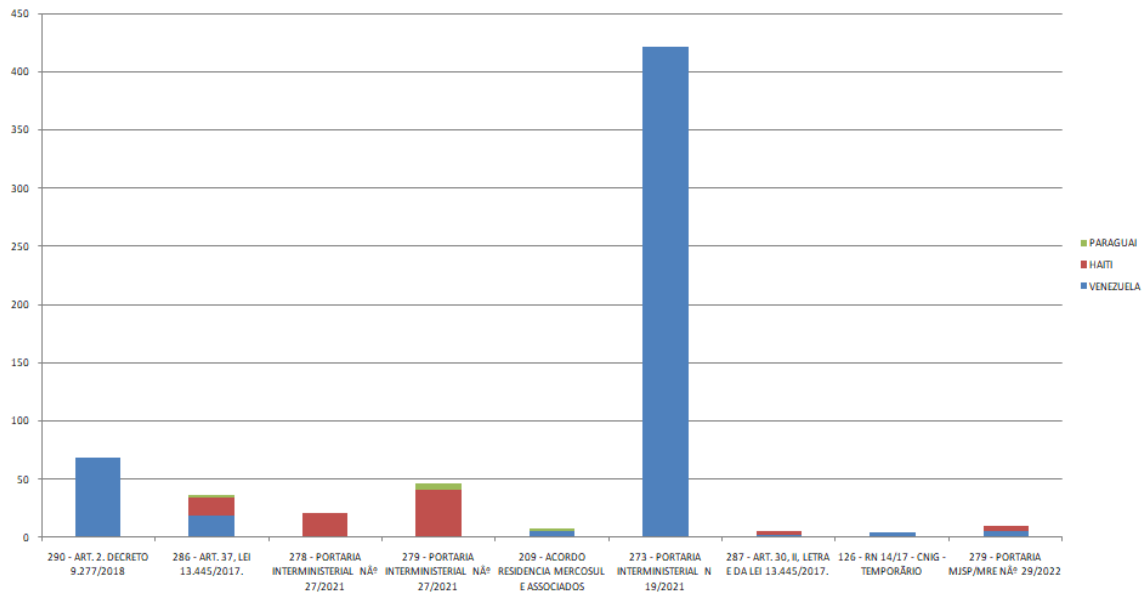
Nota: Contêm dados referentes aos Estrangeiros registrados no Brasil.

\*<https://servicos.dpf.gov.br/dadosabertos/SISMIGRA/>

É possível, portanto, estipular o número de pedidos e seu embasamento legal e aferir a eficiência dos estatutos legais quanto aos pedidos de fixação de residência. Para tanto, levou-se em consideração a nacionalidade dos requerentes, concluindo que quatro meses abrangidos pelos dados, exclusivamente, três nacionalidades abrangem o quadro, sendo 83,3% dos pedidos referentes a venezuelanos, 14,9% haitianos e 1,8% paraguaios.

Gráfico 2 – Pedidos para o embasamento legal – Jan/Fev 2022.

TOTAL DE PEDIDOS POR EMBASAMENTO LEGAL - JANEIRO/ABRIL 2022



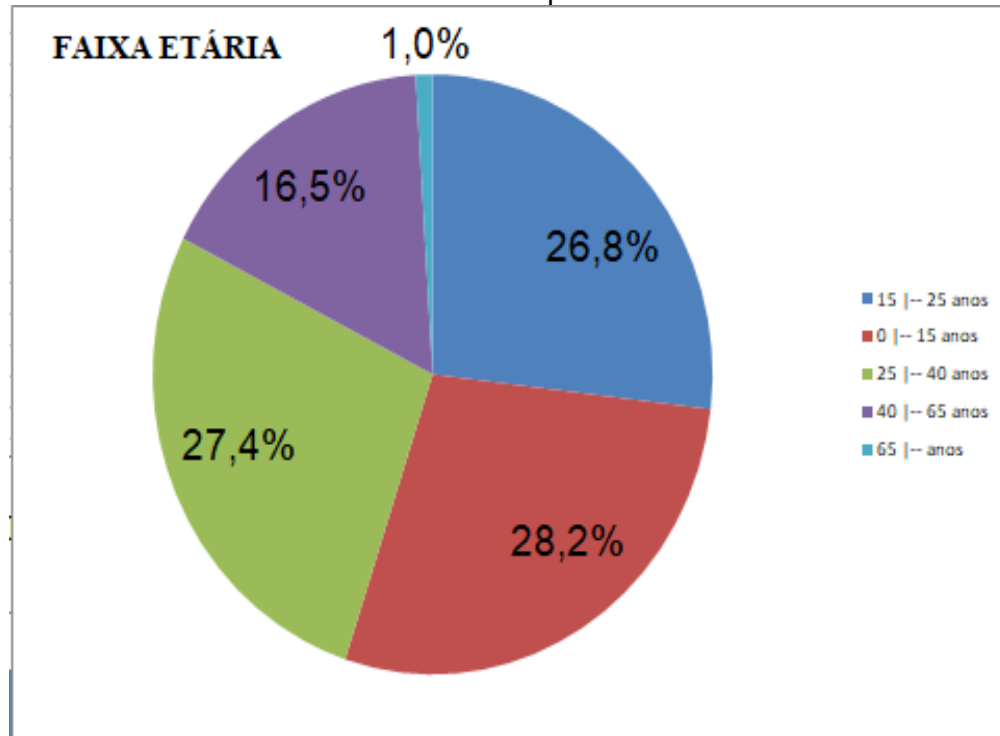
Fonte: Polícia Federal – Sistema de Registro Nacional Migratório.

Nota: Contêm dados referentes aos Estrangeiros registrados no Brasil.

\*<https://servicos.dpf.gov.br/dadosabertos/SISMIGRA/>

Outro dado que pode ser levado em consideração é a faixa etária que compreendida pelos requerentes venezuelanos. 28,2% dos pedidos referem-se a crianças e adolescentes, portanto, em evidente idade escolar. 27,4% são de pessoas que compreendem a faixa de 25 até 40 anos de idade, ou seja, em idade produtiva. 26,8% dos pedidos são de pessoas em idade escolar ou que estão a iniciar uma fase produtiva, já que compreender a faixa etária dos 15 aos 25 anos de idade. 16,5% dos requerentes estão em idade produtiva e se encaminhando para uma fase de previdência social, já que abrangem a faixa que vai até os 65 anos de idade, enquanto cerca de 1% dos pedidos são de pessoas na faixa dos 65 anos de idade ou acima disso.

Gráfico 3 – Faixa etária dos requerentes – Jan/Fev 2022.



Fonte: Polícia Federal – Sistema de Registro Nacional Migratório.

Nota: Contêm dados referentes aos Estrangeiros registrados no Brasil.

\*<https://servicos.dpf.gov.br/dadosabertos/SISMIGRA/>

## 2.8 Análise dos principais embasamentos de pedidos

Com base no embasamento legal, verifica-se que mais de 400 pedidos tiveram como embasamento a Portaria Ministerial do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº19, de 23 de março de 2021. “Esta portaria dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados”. (BRASIL, 2021).

A referida portaria autoriza a residência ao imigrante pelo período de até 2 anos e pode ser requerida diretamente em uma unidade da Polícia Federal, conforme o art. 2º, §1º, do referido documento.

Embora a exigência de documentos com vistas a formalização do pedido, a exemplo de requerimento no formato disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na Internet, devidamente preenchido; cédula de identidade ou passaporte, ainda que a data de validade esteja expirada; certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, desde que não

conste a filiação no documento mencionado no inciso II; declaração do imigrante, sob as penas da lei, de que não possui antecedentes criminais no Brasil e no exterior, nos últimos cinco anos anteriores à data de requerimento de autorização de residência e comprovante de pagamento de taxas, quando cabível, a depender de cada caso, tal documentação poderá ser dispensada com fundamento no § 2º, do art. 68 do Decreto nº 9.199, de 2017.

A portaria, ao que parece, observou, sobretudo, a condição do refugiado que é obrigado a abandonar seu país de origem em condições desumanas, tendo que em grande maioria das vezes fazer seu deslocamento a pé, por distâncias demasiado longas, sem qualquer tipo de bagagem ou documento.

Outro dispositivo importante é o art. 5º da Portaria Interministerial Nº 19/21. Tal dispositivo disciplina que noventa dias antes de expirar o prazo de dois anos previsto pelo art. 2º, §1º, o requerente poderá requerer autorização para residência com prazo indeterminado, exigindo-lhe para tanto que não apresente registros criminais do Brasil e que comprove meios de subsistência.

Ora, tem-se que, com fiel observância dos tratados dos quais o Brasil faz parte e tendo por escopo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, especialmente o que preconiza o Artigo 23, do direito que compreende todo ser humano ao trabalho e a proteção ao desemprego, e também ao Art. 1º da Constituição Federal que apresenta como fundamento da República os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, haja vista que é primordial a existência de políticas públicas que possibilitem ao migrante ou refugiado a se fixarem em seu atual país de residência com a segurança que lhe é devida.

O segundo embasamento legal mais utilizado pelos venezuelanos foi o Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a identificação do solicitante e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Com base nos números analisados houve 68 pedidos de emissão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Em terceiro lugar, com 19 pedidos, aparecem as solicitações com fundamento na Reunião Familiar, uma vez que o art. 37, da Lei nº 13.445/17, dispõe sobre o visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar, que será concedido ao imigrante nas condições de cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência ou que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.



### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho prestou-se a verificar como acontece a abordagem quanto aos imigrantes e refugiados no Estado do Paraná. Sob esse aspecto, constatou-se que, embora haja legislação estadual atinente aos migrantes, não há dispositivos legais que observem em particular o problema dos venezuelanos.

Não obstante, no campo das políticas públicas, observa-se um esforço por parte da CERMA na elaboração de estudos e trabalhos que visem não somente a promoção social, mas, sobretudo, proteção e promoção de direitos humanos dos migrantes. Contudo, não se verifica uma política pública em específico que aborde a problemática dos migrantes e refugiados venezuelanos no Paraná. Por outro lado, leva-se em consideração que as políticas públicas não podem incorrer em graves distinções entre os refugiados, devendo a acolhida e proteção a todos independentemente de nacionalidade, já que o escopo dessas políticas deve manter o foco na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse ínterim, diagnosticou-se que, no Estado do Paraná, há desenvolvimento de trabalho humanitário importantíssimo disponibilizado pela Cáritas, bem como a participação de seus componentes em diretorias da CERMA, o que evidencia abertura à iniciativa de integração de diversos setores da sociedade civil organizada na resolução dos problemas que surgem, especialmente, com as massas de migrantes e refugiados.

Entretanto, observa-se que a atuação governamental, no caso paranaense, ainda é excessivamente passiva, frente aos problemas abrangidos por migrações e refúgios, recaindo sobre as organizações civis os trabalhos de enfrentamento direto ao problema.

Essa espécie de abordagem em nível de poder público, ao tempo em que cria condições de chegada e permanência, mas que não efetiva as condições de promoção social podem ser severamente agravadas pelas constantes desregulamentações, em especial, as de mercado, que atualmente vêm colocando maior peso sobre as contribuições individuais em detrimento das corporativas.

Em síntese, o aparelhamento estatal e em especial o de competência legislativa, sem embargo, do que cabe à sociedade civil organizada a exemplo da Cáritas paranaense, com base nos dados analisados, internalizaram os princípios que emanam da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no entanto, o campo de políticas públicas, no que se refere à competência executiva apresenta ainda muitos vácuos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago Augusto Lima. **Imigrantes venezuelanos: o Brasil e sua política de proteção aos direitos dos refugiados**. 2019. Artigo científico (Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino Americana – UNILA). Foz do Iguaçu, Paraná, 25 a 27 set. 2019. Disponível em [https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1570149578\\_ARQUIVO\\_bcd1b2db2cbbec3a39e5aefab6f1efc4.pdf](https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1570149578_ARQUIVO_bcd1b2db2cbbec3a39e5aefab6f1efc4.pdf). Acesso em 06/10/2021.

BALTAR, C. S; BAENINGER, R; BALTAR, R. Imigrantes **internacionais e refugiados no estado do Paraná**: uma análise do período recente. Artigo científico. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/ebook/article/view/3652/3501>. Acesso março de 2022.

BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial**, Brasília, 21 ago. 1980. Seção1.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474/97**, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em: novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Imigração**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 3113 Acre.: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. FLUXO MIGRATÓRIO. HAITIANOS. LEGISLAÇÃO SOBRE EMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO, ENTRADA, EXTRADIÇÃO E EXPULSÃO DE ESTRANGEIROS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. EDIÇÃO DA LEI 13.445/2017. GARANTIA AOS REFUGIADOS DOS MESMOS DIREITOS E DEVERES DO ESTRANGEIRO NO BRASIL. ART. 5º DA LEI 9.474/1997. CUSTEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. REPARTIÇÃO ENTRE OS ESTADOS. ESCOLHA DO CONSTITUINTE. TRATAMENTO DIFERENCIADO A IMIGRANTES. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA JULGADA IMPROCEDENTE.** (ACO

3113, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-293 DIVULG 15-12-2020 PUBLIC 16-12-2020).

\_\_\_\_\_. **PORTARIA INTERMINISTERIAL MJSP/MRE Nº 19**, de 23 de março de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>. Acesso em 22/05/2022.

GAGLIARDI, M. P. Políticas migratórias no século XXI: o fim da criminalização e o combate à discriminação a partir da análise da lei 13.445/17. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, vol. 109/2018, p. 119 – 140, Set – Out, 2018 DTR\2018\1987.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gubenkian, 2008.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direito internacional público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MINAS GERAIS. **Migração, trabalho e gênero: textos selecionados**. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP, 2021. ISBN 978-65-991483-2-3 versões *online*. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/ebook/issue/viewIssue/47/9>. Acesso em: 02/05/2022.

PARANÁ. **Lei nº 18.465, de 24 de abril de 2015**. Criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. Paraná: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, [2015]. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1&dt=5.5.2022.19.34.29.687>. Acesso em 05 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Acnur. **Plano estadual de políticas públicas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas do Paraná/2014 – 2016**. Paraná: 2014. Disponível em <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2015/00163862.pdf>. Acesso e novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Acnur. **Relatório de monitoramento das ações previstas no plano estadual 2014-2016**. Paraná: 2018. Disponível em [https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-02/relatoriocerma\\_1.pdf](https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-02/relatoriocerma_1.pdf) Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 19.131, de 25 de setembro de 2017**. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei nº 13.666, de 5 de julho de 2002, que instituiu o Quadro Próprio do Poder Executivo. Paraná: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, [2017]. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=182274&codItemAto=1133615#:~:text=Lei%2019131%20%2D%2025%20de%20Setembro%20de%202017&text=Ementa%3A%20Acresce%2C%20altera%20e%20revoga,Quadro%20Pr%C3%B3prio%20do%20Poder%20Executivo>. Acesso em: 05 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Deliberação CEE/PR nº 09/2021.** Aprovada em 29/11/21. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Disponível em <https://www.cee.pr.gov.br/Pagina/2021-Deliberacoes#:~:text=DELIBERA%C3%87%C3%83O%20CEE%2FPR%20N%C2%BA%2009,equival%C3%Aancia%20de%20estudos%20feitos%20no>. Acesso em novembro de 2021.

PRADO, G. dos S.; SANTOS; R. J. **A imigração venezuelana para o Brasil:** um debate histórico, econômico e jurídico. XIX ECCI – Encontro científico cultural interinstitucional, Centro Universitário FAG, Cascavel, 2021. Disponível em: [https://www2.fag.edu.br/coopex/inscricao/arquivos/ecci\\_2021/11-10-2021--13-16-51.pdf](https://www2.fag.edu.br/coopex/inscricao/arquivos/ecci_2021/11-10-2021--13-16-51.pdf) Acesso em novembro de 2021.

RAMOS, A. de C. **Curso de direitos humanos.** São Paulo: Saraiva, 2021.

SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global.** São Paulo: Paz e Terra, 2016.

VALIM, A. **Migrações – da perda da terra à exclusão social.** 11. ed. São Paulo: Atual, 2009.