

A lacuna na política nacional de migrações e o surgimento dos novos apátridas

Autor:

Pedro Carneiro Brasil

Advogado, pós-graduado em Direito Médico e em Direito Público. Pós-graduando em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília - IFB e em MBA em Data Science e Analytics pela Universidade de São Paulo - USP

Resumo

O homem desde os primórdios, sempre esteve em constante deslocamento nas mais variadas regiões do mundo. Nos últimos anos, um dos fatores que mais obrigaram os indivíduos a essa mudança foram os extremos climáticos. O presente estudo, busca encontrar uma forma de entender esse fenômeno e apontar um “Norte” visando remediar os casos em que os migrantes são forçados ao êxodo. Apresenta-se o avanço tanto da legislação brasileira quanto do resto do mundo. Mas, ressaltando que desde a metade do século passado, o Brasil apresenta uma lacuna na política nacional de migrações, decorrente da falta de regulamentação da lei de migração de 2017. Por isso, o País não consegue garantir a totalidade dos direitos humanos dos imigrantes que se socorrem em Território Nacional. Com esse pano de fundo, visa-se mostrar o crescente número desses migrantes e lançar luz sobre a urgência de uma normatização que se volte amplamente, tanto para os interesses e direitos dos recém-chegados como dos nacionais. Uma vez que ambos, são fortemente afetados pela sobrecarga dos serviços públicos.

Palavras-chave: Direitos humanos. pessoas deslocadas. políticas públicas. clima.

DOI: 10.58203/Licuri.21024

Como citar este capítulo:

BRASIL, Pedro Carneiro. A lacuna na política nacional de migrações e o surgimento dos novos apátridas. In: SOARES, Maria de Lourdes (Org.). **Teias Urbanas: Estratégias de Sobrevivência, Transformação e Inovação**. Campina Grande: Licuri, 2023, p. 46-56.

ISBN: 978-65-85562-10-2

INTRODUÇÃO

O homem é um ser gregário e por natureza tem a fantástica qualidade de se relacionar com seus pares. O ambiente inóspito no começo dos tempos, a falta de atributos físicos e mentais o forçaram a se juntar a outras pessoas para se protegerem e sobreviverem ao meio selvagem que habitavam.

O que era uma necessidade para garantir a sobrevivência, com a evolução da humanidade se transformou em uma destacada habilidade. O homem aprendeu a ser mais eficiente trabalhando em equipe. Dessa forma, o homem é um ser social por excelência.

Com o amadurecimento dos direitos humanos ao longo do século XX diversas proteções foram de uma forma ou de outra, positivadas. Certo que as duas grandes guerras que assolaram o mundo deram início a escalada de regras. Propiciando a elaboração de diferentes normas que abriram o espaço para o surgimento do debate e, conseqüentemente, cada vez mais resguardar as condições humanas.

Observou-se o surgimento da Liga das Nações e no Pós-Guerra o nascimento da Organização das Nações Unidas - ONU. O Aparecimento desse órgão central serviu de base para que quase todos os países do Globo Terrestre passassem a adotar em suas legislações alguns dos propósitos e princípios contidos na sua Carta fundadora - a Carta das Nações Unidas.

O presente estudo tem o intuito de oferecer ferramentas e argumentos para fomentar o pensar se estamos aplicando ou não os direitos humanos no tocante a política nacional de migrações e, da mesma sorte, se estamos contribuindo ou não para o surgimento dos novos apátridas. O debate será realizado na perspectiva da existência ou não de efetivo mecanismo legal, capaz de conseguir combater a problemática dos indivíduos que são obrigados a abandonarem as suas casas.

METODOLOGIA

A presente análise foi elaborada a partir de revisão de literatura, acessada nos portais Google Acadêmico, BVS, ONU, ACNUR, IBGE e GOV.BR. Além disso, vinte e um artigos científicos foram selecionados, dentre outros, para embasar as questões propostas.

A análise da literatura por meio de leituras preliminares e da coleta de dados são especialmente importantes, não apenas para aqueles cujo conhecimento sobre o tema é insatisfatório, mas também para os que necessitam do aprofundamento no conteúdo proposto.

No cruzamento dos dados e das ideias chegou-se ao produto deste estudo, para apresentar uma foto da realidade brasileira e traçar rumos para uma efetiva resposta do Estado brasileiro para que as dificuldades dos imigrantes sejam pelo menos minoradas.

O PROCESSO MIGRATÓRIO

As migrações consistem nos deslocamentos de pessoas de uma área para outra, essa movimentação dos povos ocorre de cidades em cidades, de regiões, de estado, de países e de continentes. Assim, os fluxos migratórios fazem parte da biografia da humanidade, os quais ao longo do tempo, foram motivados por diversos fatores em contextos histórico, social, político e territorial.

Independente dos esforços despendidos pelos países, esses fenômenos ocorreram e ainda ocorrem pelas mais variadas razões. Contudo, um dos fatores mais imediatos é a busca por melhores condições de vida, seguido pela fuga forçadas decorrentes de guerras, conflitos e extremos ambientais.

A nacionalidade é um direito fundamental da pessoa humana. O nacional detém um vínculo jurídico-político com o Estado, que muitas vezes é, seu local de nascimento, possibilitando uso e gozo dos direitos decorrentes desta relação. Para GUERRA (2013) “pode-se afirmar que nacionalidade é o vínculo político jurídico que une o indivíduo ao Estado em que ele nasce e pelo qual o indivíduo passa a ter direitos e deveres com o Estado para com ele”.

Contextualizando com a nossa Constituição Federal de 1988, o artigo 12 elencou as formas de aquisição da nacionalidade brasileira. Para tanto, são brasileiros natos os nascidos em solo brasileiro e, em alguns casos, os filhos de pai ou mãe brasileiros em razão do sangue e os naturalizados.

A ausência de ligação com um país traz diversos entraves e estes se mostram latentes todos os dias. Mas para esse artigo, recorta-se, dentre tantos aspectos, a ampliação dos problemas climáticos que afligem cada vez mais as diferentes regiões do

planeta. Muitas vezes, o impacto do clima interfere na capacidade de algumas pessoas conseguirem alimentar suas famílias.

Dessa dificuldade identificada, surge a expressão: refugiado climático. Tal termo é atribuído às pessoas que não possuem vida segura no local de origem, por causas ambientais incomuns, conforme descreve o Instituto Humanitas Unisinos (2015).

SILVA (2009) relaciona como: “secas, desertificação, desmatamento, erosão do solo, escassez de água e mudança climática, além de catástrofes naturais, como ciclones, tempestades e inundações”. Em razão desses fatores muitos são obrigados a abandonar as suas casas para fugirem desses eventos catastróficos. A ONU (2016) acredita ser inapropriado o termo, pois para o direito internacional, a palavra “refugiado”¹ descreve pessoas que fogem da guerra ou da perseguição e que atravessaram uma fronteira internacional.

No tocante às mudanças climáticas, inicialmente o fluxo migratório gerado é interno e, em casos de maior complexidade, atingem um patamar no qual os indivíduos são obrigados a cruzar fronteiras. Por isso, a ONU defende ser preferível fazer referência às pessoas, no contexto das mudanças climáticas, como deslocadas. Essas pessoas “deslocadas” podem ser internas ou externas, temporárias ou permanentes, distribuídas em duas classes. Uma, a primeira, é a que consegue escolher entre sair do local de origem e a segunda é aquela que é obrigada a deixá-lo.

A Figura 1 ilustra a grandeza numérica de refugiados climáticos. Apenas no ano de 2019, constatou-se a dura realidade da existência de quase 24 milhões de afetados no mundo.

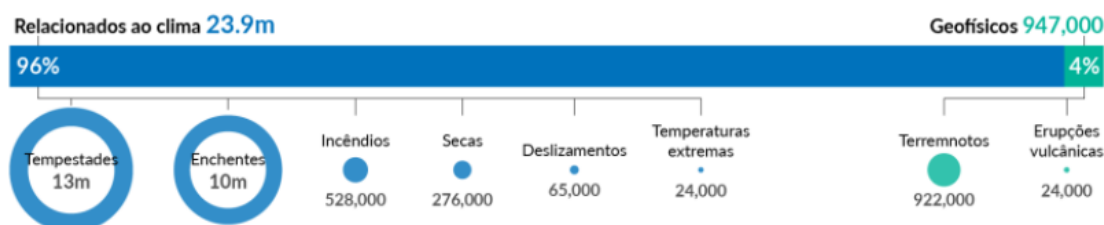


Figura 1.

Ilustração da grandeza numérica de deslocamento de pessoas por desastres em 2019.

Fonte: ACNUR, A Agência da ONU para Refugiados

¹ Refugiado é o termo usado no decorrer desse artigo, o termo em muito ilustra a situação vivenciada pelos afetados ao redor do mundo, embora, a ONU utilize o termo Deslocado.

Parcelas dos refugiados internos no Brasil e no mundo, conforme relatado no painel acima, está intimamente relacionado à intensificação dos eventos climáticos extremos e aos conflitos humanitários e a pobreza.

No mundo, segundo levantamento do relatório anual do Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno - IDMC divulgado pela ONU (2023), nas Américas o Brasil teve a maior quantidade de deslocados internos, sendo mais de 5 mil deles por conflitos por terra e 708 mil por desastres naturais.

Milhares de pessoas foram forçadas a abandonar suas residências, principalmente, devido a eventos climáticos extremos como fortes precipitações pluviais, severas secas e, aos reveses de enchentes exacerbadas pelo fenômeno *La Niña*.

Flagrante é a emergência gerada pelo fenômeno migratório, que o presidente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC, Hoesung Lee afirmou em 2022: "...urgência de ações imediatas e mais ambiciosas para lidar com os riscos climáticos. As meias-medidas já não são uma opção."

Corroborando com a relevância do tema, o Museu da Imigração do Estado de São Paulo em conjunto com a Coordenadoria de Residentes no Brasil - RCO realizou no mês de maio de 2023 uma exposição no museu justamente, apresentando como as mudanças do meio ambiente somadas a outros fatores sociais influenciam os deslocamentos humanos.

A própria comunidade acadêmica, recentemente, na figura da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, disponibilizou curso com certificação de cento e oitenta horas sobre os Movimentos Migratórios e Integração de Migrantes no Brasil. O curso é ofertado em parceria com a Defensoria Pública da União, Ministério das Cidades e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

A ONU editou em 1954 a Convenção da Apatridia conferindo aos sem nacionalidade dignidade e justiça. Nessa Convenção, foi reforçada a Declaração do Homem e do Cidadão de 1948. Na carta consta que à toda pessoa é ofertado o direito a possuir nacionalidade, bem como a trocá-la em casos de necessidade ou escolha. O Brasil é adepto a essa convenção, dentro outros diplomas legais, com a Lei 13.445/2017.

Desta feita, no Brasil a legislação de regência, a própria lei que condiciona o tema, já referida acima, informa da necessidade de regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. De fato, tal Lei até a presente data não teve a sua efetiva regulamentação.

Comungando da existência da lacuna jurídica ora discutida, em dezembro de 2022 perante a Comissão Mista sobre Migrações e Refugiados do Senado Federal, o jornalista Rodrigo Delfim, editor do site Migra Mundo, lembrou que somente entre o ano 2000 e 2017, cerca de 7,7 milhões de brasileiros tiveram que migrar para diferentes regiões dentro do Brasil "pelas mais diversas razões", mas especialmente devido a intempéries climáticas como secas prolongadas, desastres ambientais e inundações.

O hiato gerado pela ausência de uma Política Nacional de Migrações Brasileira pode ser sentido no próprio País e, como consequência se reflete, em diversas partes da América Latina. Para ressaltar a questão, atualmente, o caso mais visível está ligado ao colapso na prestação de serviços essenciais em importantes cidades da Região Norte e em regiões de fronteira de países limítrofes. O enorme fluxo de venezuelanos dos últimos seis anos, que fogem das mudanças climáticas e de um governo em franco declínio, deixa evidente a necessidade da urgente regulamentação.

No Brasil, a saúde, por meio dos movimentos sanitaristas da década de 1970 e 1980, foi elevada a proteção constitucional. A forma gratuita e universal, está prevista em primeiro momento para todos os brasileiros. Com a evolução, jurisprudencial e posterior legislação, estendeu-se esse direito aos estrangeiros que aqui estejam, mesmo que de passagem, não podendo o Estado, impedir que seja o serviço médico prestado.

Para REIS (2017) lembra que a Lei n 8.080/1990 e a Portaria n 2.446/2014 do Ministério da Saúde que são medidas protetivas dos estrangeiros em geral. A primeira estabelece a universalidade no oferecimento da saúde pública e a segunda redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde.

Reis ainda arremata que a totalidade de materialização da universalidade se traduz por meio de programas, inclusive com a Farmácia Popular. Um programa, onde o usuário necessita da apresentação de receita médica e de documento oficial com foto constando o número do Cadastro de Pessoa Física - CPF. Uma exigência que não pode ser cumprida pelos estrangeiros. Constituindo-se assim, um verdadeiro obstáculo aos migrantes recém-chegados no país.

O forte aumento da demanda gerada pelo fenômeno migratório, tem causado problemas em áreas como a saúde, conforme mostra o relato acima. Contudo, além da saúde, as áreas de segurança e assistência social, como correlatas ao bem estar dos migrantes, também estão sobrecarregadas pela crescente população de apátridas.

OS NOVOS APÁTRIDAS

O termo “apatridia”, que literalmente significa a ausência de uma pátria. Segundo VICHNIAC (1933) muito provavelmente vem do francês *apatridie*, sentença utilizada a partir da Primeira Grande Guerra, em alteração aos termos alemães antes muito difundidos: *Heimatlosigkeit* e, posteriormente, *Staatslosigkeit*. Preferiu-se também a fórmula “sem pátria” em oposição à opção italiana “sem polis” ou apolidia, já que a pátria havia há muito tempo superado os limites da polis.

Apropriando do conceito de apátridas oferecido pela ACNUR, esses são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia surge das mais variadas razões, pode ser externalizada em uma discriminação contra minorias nacionais, uma falha em reconhecer os cidadãos como nacionais quando um país se torna independente na ocorrência de secessão de Estados, e nos conflitos de leis entre países.

Retornando ao caso dos venezuelanos, apenas para citar um exemplo, atualmente em um país vizinho tanto do Brasil quanto da própria Venezuela, o governo colombiano não concede cidadania a todas as crianças filhas de cidadãos da Venezuela.

Ilustrando o tema, mesmo fenômeno ocorre em outras partes do globo, como é o caso apresentado pela ACNUR, na publicação *I am here, I belong: The urgent need to end childhood statelessness* de 2015, *naquele periódico apresentou-se o caso do Venezuelano Julio radicado na República Dominicana, que sem ter o direito a ter um documento de identidade não consegue ter acesso a direitos, traduzidas literalmente as palavras dele: “mas todos os países têm alguns defeitos que precisam ser corrigidos. Você precisa ter um ID para poder fazer isso”.²*

Certo que uma política brasileira não pode ser aplicada a outros países, a falta de regulamentação faz com que os migrantes como os do regime da Venezuela deixem de

²“but every country has some defects that we need to work on. You need to have an ID to be able to do that”.

adotar o Brasil como um destino seguro. Embora, o Brasil não passe essa segurança que os migrantes buscam para começar uma nova vida, a crescente entrada de apátridas em território brasileiro, provocou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e ACNUR, a assinarem um acordo de cooperação técnica e ações conjuntas durante a realização do Censo Demográfico 2022/23.

O levantamento dos dados da feitura do Censo é de suma importância para compreender o perfil da população refugiada acolhida no Brasil. Entretanto, para que o uso desses dados sejam a base de políticas públicas se faz necessário que se estabeleça um diálogo com as necessidades desse segmento populacional, onde a regulamentação da lei de migração se faz urgente para a partir da junção dessas ações, ser possível enfrentar as novas demandas.

O Direito Constituinte é tido amplamente como “originário” e “ilimitado” e considerando os poucos anos da nossa jovem democracia. O Brasil é um Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, conforme consta no inciso III do art. 1º da nossa Carta Magna. Tal prescrição foi, mesmo que de modo indireto, retirada da Carta Universal dos Direitos Humanos da ONU, onde a expressão dignidade pode ser encontrada no preâmbulo, nos artigos primeiro, vigésimo segundo e vigésimo terceiro.

Destaca-se assim, como o Brasil, quase todas as constituições ocidentais que surgiram após a feitura da Carta da ONU a utilizaram como basilar. Os direitos ali declarados têm servido como mínimo existencial. Apesar do Brasil reconhecer o valor do multiculturalismo e da dignidade da pessoa humana somente aprovou a convenção pertinente sobre a redução de apatridia em outubro de 2007, internalizando o texto da Convenção celebrada desde 1961.

Certo de que toda pessoa tem direito a ter uma nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade. Neste modo, o art. 15º da Declaração Universal dos Direitos Humanos confere a cada indivíduo em todo o mundo o direito a um vínculo jurídico com um Estado.

De extrema relevância são os ensinamentos de ACHIRON (2005):

A cidadania ou nacionalidade não só fornece às pessoas um sentido de identidade, como garante aos indivíduos a proteção de um Estado, assim

como vários direitos civis e políticos. De fato, a cidadania tem sido descrita como o direito a ter direitos.

Para o periódico *Harvard Research in International Law*, ao comentar o art.1º da *Law of Nationality*, documento criado pela Liga das Nações em 1929, definiu-se nacionalidade como a ligação entre uma pessoa e um Estado, e ainda arremata que é o laço de lealdade bem como o termo usado para denotar a soma de obrigações da pessoa natural para com o Estado que pertence.³

Para fomentar a dialética, somente em 2005, o número de apátridas era alarmante. Pelos dados informados pela ACNUR, naquele ano somavam 1.455.000 apátridas no mundo. A busca da erradicação dos casos de apatridia depende de posturas de políticas públicas adotadas pelos Estados visando combater essa forma de degradação da personalidade humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indivíduos em situação de apatridia, mesmo que de forma transitória, têm subtraído o seu direito à dignidade. Dignidade essa, compreendida como a sua individualidade que engloba a perda do vínculo com o seu território natal, com seus pares, com sua língua e, da mesma má sorte, se vêem excluídos dos serviços públicos e das proteções estatais.

Como informado, trata-se de um dos grandes flagelos do mundo moderno. As pessoas deslocadas nos diversos contextos, inclusive o das mudanças climáticas, carecem que o combate da apatridia seja uma medida urgente de resguardo da dignidade da pessoa humana. Essa luta deve ser traçada com segurança jurídica, sendo a regulamentação da Política Nacional de Migrações de extrema necessidade. Tanto para salvaguardar relevante parcela da população, como ser um indutor de políticas públicas suficientes para resguardar os direitos humanos dos afetados direta e indiretamente.

Mesmo com a feitura da Lei 13.445/2017, passados todos esses anos sem a devida regulamentação, tal fato é responsável pela lacuna na política nacional de migrações. O

³ *“Nationality” is used in the convention always to indicate the relation between a state and a natural person; ... It may be observed, however, that the “tie of allegiance” is a term in general use to denote the sum of the obligations of a natural person to the state to which he belongs.*

limbo criado por essa omissão legislativa coloca em risco o respeito à dignidade humana. Urgente é a alteração dessa situação, sob pena de perpetrar diversas ofensas aos direitos humanos dos envolvidos diretamente e, até mesmo da população nacional da região que sofre com o cenário demográfico. Aumento que ocasiona a falência dos serviços públicos e demais instituições do Estado.

REFERÊNCIAS

ACNUR / UNHCR. *"I am here, I belong: The urgent need to end childhood statelessness.* ("» I am Here, I Belong - UNHCR - The UN Refugee Agency") "The UN Refugee Agency, 2015. Disponível em: https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport_ENG15-web.pdf. Acesso em: 15 maio. 2022.

ACNUR / UNHCR. *Apátridas.* Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em: 15 maio. 2022.

ACHIRON, MARILYN, *Nacionalidade e Apatridia Manual para Parlamentares*, União Interparlamentar 2005. http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_p.pdf.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Brasília, DF: Senado, 1990.

BRASIL. *Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Brasília, DF: Senado, 2017.

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. *Movimentos migratórios e integração de migrantes no Brasil*. 2023. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/programa/126> acesso dia 10 de junho de 2023.

GLOBO -G1. *Milhares de filhos de refugiados venezuelanos nascidos na colômbia estão se tornando apátridas.* 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/05/23/milhares-de-filhos-de-refugiados-venezuelanos-nascidos-na-colombia-estao-se-tornando-apatridas.ghtml>. Acesso dia 10 de junho de 2023.

GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2013 353-354

HARVARD RESEARCH IN INTERNATIONAL LAW, *Draft on Nationality, Harvard*, Supplement to the American Journal of International Law, v. 23, p. 22/23, 1929, disponível em: <http://www.uniset.ca/naty/maternity/23AJILSS13.pdf>.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS - IHU. *Refugiados climáticos não têm onde buscar asilo*. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/169-noticias-2015/550292-refugiados-climaticos-nao-tem-onde-buscar-asilo> acesso em 11 de junho de 2023.

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. *Relatório do ipcc ar6 wgii alterações climáticas 2022: impactes, adaptação e vulnerabilidade*, disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> acesso dia 06 de maio de 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014*. Redefine a política nacional de promoção da saúde (pnps). Brasília, df, 2014.

MUSEU DA IMIGRAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Visita temática = migrações climáticas e racismo ambiental*. 2023 disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/eventos/presencial/visita-tematica-migracoes-climaticas-e-racismo-ambiental>. Acesso dia 09 de maio de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Perguntas frequentes sobre deslocamentos por mudanças climáticas e catástrofes naturais*. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/74931-perguntas-frequentes-sobre-deslocamentos-por-mudan%c3%a7as-clim%c3%a1ticas-e-cat%c3%a1strofes-naturais>. Acesso dia 06 de maio de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Brasil lidera em deslocados internos nas américas, diz relatório*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/05/1814262>. Acesso dia 08 de maio de 2023.

VICHNIAC, Marc. *Le Statut International des Apatrides*. In: Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours, v. 43, 1933, pp. 119-245. p. 134.

REIS, ULISSES SILVÉRIO DOS. *O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pág. 127. 2017.

SENADO FEDERAL. *Brasil precisa instituir Política Nacional de Migrações, aponta debate*, Brasília, Brasil 2022. 08 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/08/brasil-precisa-instituir-politica-nacional-de-migracoes-aponta-debate>. Acesso em: 02 de maio. 2023.

SILVA, SOLANGE TELES DA, *O direito internacional do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, págs. 46-48.