



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

OLÍVIA MARIA PEIXOTO FLÔR

**GESTÃO MIGRATÓRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO
SEGURA, ORDENADA E REGULAR**

**CAMPINA GRANDE
2020**

OLÍVIA MARIA PEIXOTO FLÔR

**GESTÃO MIGRATÓRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO
SEGURA, ORDENADA E REGULAR**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Interesses metaindividuais e cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara de Barros Costa.

**CAMPINA GRANDE
2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

F632g Flor, Olivia Maria Peixoto.
Gestão migratória e desenvolvimento econômico
[manuscrito] : considerações sobre o pacto global para uma
migração segura, ordenada e regular / Olivia Maria Peixoto
Flor. - 2020.
25 p.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências
Jurídicas , 2020.
"Orientação : Prof. Dr. Cynara de Barros Costa ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."
1. Direito Internacional. 2. Direitos humanos. 3.
Globalização. 4. Soft law. I. Título
21. ed. CDD 346.015

OLÍVIA MARIA PEIXOTO FLÔR

GESTÃO MIGRATÓRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA,
ORDENADA E REGULAR

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Interesses
metaindividuais e cidadania.

Aprovada em: 23/ 11/ 2020 .

BANCA EXAMINADORA

Cynara de Barros Costa

Profa. Dra. Cynara de Barros Costa (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ricardo dos Santos Bezerra

Prof. Dr. Ricardo dos Santos Bezerra
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Milena Barbosa de Melo

Profa. Dra. Milena Barbosa de Melo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

À minha família.

“Encheram a terra de fronteiras,
carregaram o céu de bandeiras.
Mas só há duas nações – a dos vivos e a
dos mortos” Mia Couto

“Migration should never be an act of
desperation” Global Compact for Safe,
Orderly and Regular Migration

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O FENÔMENO MIGRATÓRIO COMO REALIDADE MULTIDISCIPLINAR	9
3	MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: nexos e reciprocidades	12
4	DESAFIOS PARA A GESTÃO MIGRATÓRIA: considerações sobre o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.....	17
5	CONCLUSÃO	20
	REFERÊNCIAS.....	21

**GESTÃO MIGRATÓRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO
SEGURA, ORDENADA E REGULAR**

**MIGRATION MANAGEMENT AND ECONOMIC DEVELOPMENT:
CONSIDERATIONS ABOUT THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY
AND REGULAR MIGRATION**

Olívia Maria Peixoto Flôr*

RESUMO

O advento das novas tecnologias da comunicação e dos transportes, ao mesmo tempo em que encurtou distâncias, trouxe profundas modificações nas formas de atuação dos sujeitos na sociedade contemporânea globalizada. Consequentemente, dessa sistemática advêm novas discussões para as quais o Direito, em especial no plano internacional, necessita fornecer parâmetros e respostas. Nessa esteira, o presente trabalho objetiva analisar os desafios para a gestão migratória sob a perspectiva do desenvolvimento econômico, e, nesse âmbito, tecer considerações a respeito do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. Para tanto, utilizou o método bibliográfico e documental, em seus meios, e exploratório, quanto aos seus fins. Como procedimento técnico, empregou um enfoque interdisciplinar, que transita entre o Direito e a Economia. A análise concluiu que a relação entre migração internacional e desenvolvimento econômico é complexa e recíproca, e necessita estar permanentemente pautada na redução das desigualdades entre as diferentes regiões do planeta e na melhoria dos ambientes negociais dos países de origem, para permitir que as contribuições positivas sejam assimiladas e reduzir as pressões migratórias. Nesse panorama, o Pacto Global poderia funcionar como um instrumento importante para nortear a atuação dos Estados, embora, pelo seu caráter de norma de *soft law*, pareça pouco crível que seja o bastante, em especial no atual momento de recrudescimento dos nacionalismos, retóricas de guerra contra o terrorismo, e do enfraquecimento ao multilateralismo.

Palavras-chave: Direito Internacional. Direitos humanos. Globalização. *Soft law*. Migrações.

ABSTRACT

The new communication and transport technologies, while shortened distances, reflected profound changes in the way subjects act in the contemporary globalized society. Consequently, this system has given rise to new discussions for which the law, especially at the international level, needs to provide parameters and answers. This work analyzed the challenges for migration management from the perspective of economic development. Also, commented on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. It used bibliographic and documentary research and exploratory method. As a technical procedure, it employed an interdisciplinary

*Graduanda em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Pesquisadora na linha de Direito Internacional Crítico (DICRÍ), do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional (GEPDI) da Universidade Federal de Uberlândia – UFU. E-mail oliviapflor@gmail.com.

approach, which transits between law and economics. The analysis concluded that the relationship between international migration and economic development is complex and reciprocal. Thus, it needs to be permanently guided by the reduction of inequalities between different regions of the planet. It is essential to promote the improvement of trading environments in countries of origin to allow the positive contributions to be assimilated and reduce migratory pressures. In this context, the Global Compact could represent an important instrument to guide the actions of states. Although, due to its character as a soft law norm, it seems unlikely that it will be enough, especially at this time of the resurgence of nationalism, the rhetoric of war against terrorism, and the weakening of multilateralism.

Keywords: International law. Human rights. Globalization. Soft law. Migration.

1 INTRODUÇÃO

O advento das novas tecnologias da comunicação e dos transportes trouxe profundas modificações nas possibilidades de relacionamento entre os mais diversos atores no cenário global contemporâneo. Consequentemente, com novas formas de atuação, surgiram novas discussões e celeumas, para as quais o Direito, seja ele entendido no âmbito interno ou internacional, procura fornecer respostas.

Nesse contexto, situa-se a migração internacional na atualidade. Embora registros da ocorrência desse fenômeno remontem a uma época anterior à constituição do Estado-Nação, o encurtamento das distâncias e a rapidez nos deslocamentos lhe deu novos relevos.

A globalização e os altos níveis de interconexão decorrentes desses processos, contudo, não foram percebidos de maneira uniforme em todas as regiões do planeta. Traduziu-se uma relação dúplice e contraditória: enquanto alguns sujeitos foram emancipados com uma mobilidade sem precedentes, outros se viram cada vez mais marginalizados.

Nessa conjuntura, enquanto os bens e serviços possuem cada vez mais facilidade para circular, as restrições ao livre trânsito de pessoas ainda permanecem presentes e se apresentam através de processos de militarização de fronteiras, direcionados a obstar o trânsito de alguns indivíduos.

A realização do presente estudo se justifica ante a gradativa alocação da migração no âmbito da segurança pública nas agendas políticas dos países tidos como desenvolvidos, e o conseqüente enrijecimento do controle migratório nessas localidades em relação a migrantes de terceiros países. Procura-se discutir como diretrizes mais restritivas, em vez de estancar os deslocamentos de pessoas, se

prestam apenas a promover o influxo de migrantes indocumentados e do tráfico de pessoas, e a mitigar os aportes positivos que poderiam ser fornecidos pelos fluxos migratórios geridos em consonância com os direitos humanos, tanto nos países de origem quanto de destino.

O objetivo geral do trabalho é analisar os desafios para a gestão migratória sob a perspectiva do desenvolvimento econômico, e, nesse âmbito, tecer considerações a respeito do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.

O momento atual é bastante propício para a realização de um estudo com esse enfoque, haja vista o advento do Pacto Global ter se dado em dezembro de 2018, e da pertinência de trabalhos acadêmicos que sejam capazes de realizar uma análise crítica do documento, no contexto da relação entre migrações e desenvolvimento econômico.

Sendo assim, pela própria natureza da pesquisa, recorreu-se ao método bibliográfico e documental, em seus meios, e exploratório, quanto aos seus fins. Como procedimento técnico, foi empregado um enfoque interdisciplinar, que transita entre o Direito e a Economia. Para tal, utilizou-se da leitura de artigos científicos sobre a temática, de livros de Direito Internacional, reportagens veiculadas na *internet*, e das legislações correlatas.

O trabalho se propôs a responder aos seguintes questionamentos: quais as relações existentes entre migração internacional e desenvolvimento econômico? Qual a importância de uma gestão migratória ordenada e regular no cenário internacional atual? E qual a função do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular nesse contexto?

Desse modo, primeiramente se buscou contextualizar as migrações como realidade multidisciplinar, que envolve aspectos históricos, sociais, econômicos e culturais, e antecede a formação dos Estados nacionais. Nesse capítulo, traçou-se um breve panorama acerca da associação histórica entre o Estado e a Nação, e, conseqüentemente, com a ideia de identidade. Tratou-se do papel das fronteiras estatais como elementos capazes de determinar o que está “dentro” e “fora”, tanto do ponto de vista prático como simbólico; e, por fim, situou-se a globalização como fenômeno desestabilizador desses padrões.

Em seguida, foram abordados os nexos existentes entre migração e desenvolvimento econômico sob a ótica da teoria da “*migration hump*”, ou “elevação

migratória”. Ademais, discutiu-se o viés da desigualdade como elemento criador de pressões migratórias, e se destacou a necessidade da cooperação internacional para tratar questões globais como esta.

Por fim, teve lugar uma análise crítica do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, que questionou o seu caráter de norma de *soft law* e se ele seria suficiente para funcionar como mecanismo capaz de transformar a postura dos Estados numa temática tão complexa e cheia de nuances.

2 O FENÔMENO MIGRATÓRIO COMO REALIDADE MULTIDISCIPLINAR

Muito antes da formação dos Estados nacionais, os seres humanos já migravam na busca por melhores condições de sobrevivência. A migração, logo, é anterior ao estabelecimento das fronteiras, à concepção de soberania nacional e a qualquer noção da civilização tal qual se conhece hoje. No entanto, apesar de precedê-la, esse fenômeno ganhou novos relevos com a criação do Estado-Nação, revestido dos seus três elementos: território, povo e governo soberano.

Sob essa perspectiva, o território é uma porção de terra definida por fronteiras, na qual o Estado possui a capacidade de exercer o monopólio da força coercitiva (RAFFESTIN, 1986, p. 6). As fronteiras ocupam o lugar de elementos que estabelecem os limites dentro dos quais o Estado pode exercer a sua jurisdição, tendo o poder de decidir quem entra, quem sai e como devem se portar as pessoas que lá vivem.

Assim, historicamente houve uma associação entre identidade nacional e território, de forma que o Estado passou a ter a capacidade de legitimar determinados aspectos identitários por meio do seu aparato (ENNES, 2010, p. 74-75). O Estado se atrelou à nação por um hífen (VELASCO, 2014, p. 37).

As fronteiras, por esse ângulo, além de serem elementos divisores das esferas de exercício da soberania política estatal, se materializam como elementos capazes de determinar o que está “dentro” e o que está “fora”, tanto na perspectiva prática quanto do ponto de vista simbólico, e de estabelecer nexos de pertencimento, nacionalidade e cidadania.

Em contrapartida, a globalização e os processos que dela decorreram, a exemplo das alterações causadas na dinâmica global pelo advento e modernização

das tecnologias de comunicação e transporte, introduziram novas possibilidades de relacionamento e identificação no âmbito global.

Ao modificar os padrões de percepção da realidade e favorecer intercâmbios mais próximos e presentes entre culturas distintas, ainda que fisicamente distantes, esses processos permitiram a formação de novos traços de pertencimento. Deslocou-se o papel do Estado como elemento central na validação de comportamentos e identidades, de modo a permitir até mesmo a formação de “terceiras culturas”, distintas das que existiam até então (ENNES, 2010, p. 78-79).

Não obstante, dessa constatação surge um paradoxo: ao mesmo tempo em que a globalização permite maiores níveis de interação e socialização, ela acaba por traduzir novas complexidades, especialmente se observado que os efeitos desses processos não foram sentidos de forma homogênea em todas as localidades do planeta. Nesse contexto, os desequilíbrios e as incompatibilidades pré-existentes entre as diversas regiões do mundo em vez de serem mitigados pela globalização, foram exacerbados por essas novas dinâmicas (NYBERG-SØRENSEN, VAN HEAR, ENGBERG-PEDERSEN, 2002, p. 9).

Para alguns teóricos, esse cenário deu azo a um processo de “desglobalização”, caracterizado pelo fortalecimento dos nacionalismos, pelo emprego do protecionismo econômico e pelo avanço de políticas anti-imigração, que, em última análise, conduzem ao desrespeito de direitos afirmados historicamente em prol de uma lógica de “segurança” (BITTAR, 2012, p. 266-273).

Em sentido oposto, outros autores compreendem que, longe de constituir um processo de “desglobalização”, teve lugar uma nova fase da globalização, que pode ser nociva para as democracias. Boaventura de Sousa Santos (2017), como expoente desse posicionamento, destaca a liberalização e a privatização da economia e a interdependência do sistema financeiro global como indícios de que não se pode falar em um processo de “desglobalização” na sociedade internacional contemporânea. Entretanto, a face contraditória e dramática desses processos se constitui nas formas de resistência empregadas pelos países de “soberania dominante”, agravadas pelas “paranoias da vigilância”, pautadas no pretexto da luta contra o terrorismo.

Mediante essas percepções, o cenário internacional contemporâneo passou a compreender uma sistemática na qual, enquanto os bens e serviços possuem cada

vez mais facilidade para circular, as restrições ao livre trânsito de pessoas ainda permanecem presentes e se traduzem em processos de militarização de fronteiras.

À vista disso, e lembrando a vinculação entre Estado e identidade nacional que foi levada a cabo ao longo da História, inicia-se um processo no qual o imigrante passa a ocupar uma posição de elemento capaz de desestabilizar a ordem, a unidade e a identidade que se materializa naquele país. O imigrante se torna o “estranho”, o “alheio” – aquele para quem muitas vezes são negados direitos capazes de permitir o exercício pleno da sua humanidade.

A pauta migratória passa, assim, a ser incluída no âmbito da segurança pública, o que gera um consequente enrijecimento das políticas nesse campo. Num panorama cada vez mais restritivo, são moldadas as escolhas dos migrantes por vias legais ou não para o seu deslocamento, de forma que, nas localidades onde as possibilidades de admissão são baixas, aumentam as tentativas de entrada não documentada (LUCAS, 2005, p. 149).

Conforme já foi dito, o ato de migrar é anterior à concepção do Estado nacional e do estabelecimento de fronteiras. Em vista disso, políticas que pretendem restringir a mobilidade não impedem que as pessoas migrem; ao contrário, estimulam que o façam de formas mais precárias.

Como expoentes dessa realidade estão as graves situações dos enclaves espanhóis em continente africano (Ceuta e Melilla), bem como as práticas de externalização do controle fronteiriço da União Europeia – que compreendem desde interceptações de embarcações e envios dos migrantes à centros de detenção, até um processo que termina por criminalizar as migrações nos países de origem e trânsito (CERNADAS, 2009, p. 193-197).

Desse modo, se pode perceber o desrespeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, em seu artigo XIII, preceitua o direito à liberdade de locomoção, e, assim, o direito de migrar, como intrínseco à condição humana, cuja proteção não pode se esgotar na proteção estatal (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 629):

Artigo XIII

1. Todo ser humano tem o direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Um dos maiores desafios da contemporaneidade nessa seara se apresenta, portanto, sob a forma do seguinte questionamento: como alinhar o exercício da soberania nacional e o respeito aos direitos humanos das pessoas migrantes?

O deslocamento da pauta do âmbito do “controle” para o da “gestão migratória” (SARDINHA, 2012, p. 6) já poderia se afigurar como um importante começo para tratar a problemática. Ocorre que esta não é uma operação simples e envolve sobretudo disposição e compromisso por parte dos países envolvidos.

O fenômeno migratório, e, nesse recorte, das migrações internacionais, é uma realidade complexa que compreende aspectos históricos, estruturais, identitários, sociais e econômicos. Sendo assim, é necessária uma análise bastante acurada a fim de discutir quaisquer de seus vieses, pois dar-lhe um tratamento jurídico que se restrinja ao panorama da segurança nacional é insuficiente e pode traduzir diversas incorreções.

É indispensável perceber a importância que as migrações possuem como realidade multidisciplinar, a fim de que sejam potencializados os seus aportes positivos para as sociedades de origem e de destino e que sejam minimizados os seus riscos para as pessoas migrantes.

Sobre a questão, Danielle Lessa (2016, p. 33) destaca a migração na condição de fenômeno massivo, mundial e urgente, que, embora tenha sido incluído nas pautas de “combate ao terrorismo” ou “ameaça a identidades culturais tradicionais”, deve ser lembrado na sua perspectiva de respeito aos direitos humanos e fundamentais, levando-se em consideração, além do seu aspecto de elemento inerente à condição humana, a sua potencialidade no que tange às contribuições socioeconômicas nos países de origem e destino.

É então com esse enfoque que serão traçadas maiores considerações a respeito das relações existentes entre migrações e desenvolvimento econômico, a fim de discutir, ao final, o papel do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular como elemento capaz (ou não) de promover essa transição.

3 MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: nexos e reciprocidades

Embora o senso comum conduza à ideia de que a extrema pobreza conduz a maiores índices de emigração, estudos no âmbito da Economia compreendem que a relação entre esses fatores é bem mais complexa.

Nessa perspectiva, foi cunhado na década de 90 o termo “*migration hump*”, ou “elevação migratória”, pelo qual o crescimento da renda *per capita* nos países em desenvolvimento conduz a mais, ao invés de menos, emigração no curto prazo. A explicação para isso, conforme explicam Martin-Shields, Schraven e Angenendt (2017, p. 2), residiria no fato de que o aumento da renda estaria relacionado a melhores níveis de educação e treinamento, em contrapartida à limitação das oportunidades nos mercados de trabalho locais.

Sob esse enfoque, um aumento da renda no curto prazo acarretaria um crescimento das demandas e expectativas, que não conseguiriam ser supridas no nível doméstico, o que acabaria por tornar a migração uma opção atraente.

Além do mais, Brzozowski (2012, p. 142) explica que a migração internacional deve ser entendida como uma forma de investimento, na qual são associados riscos e recursos próprios. Lucas (2005, p. 160), por sua vez, destaca evidências de que quanto mais pobre for o país, maiores são os custos para os trabalhadores dispostos a migrar, seja pela via regular ou por intermédio de contrabandistas. Nessa perspectiva, uma melhora a curto prazo das condições econômicas conduziria a um aumento nos índices de emigração.

Contudo, Lucas (2005, p. 157-158) ainda relembra a complexidade do fenômeno que está sendo tratado, e faz uma ressalva ao referido entendimento ao explicar que, apesar de em alguns contextos não serem os mais pobres que emigram, noutros os migrantes estão sim abaixo da linha da pobreza. Por outro lado, destaca estudos realizados na Albânia e suas respectivas conclusões para a dificuldade de compreender se algumas famílias se encontram em melhores condições por causa da migração, ou se os migrantes provêm comumente de famílias em melhor situação.

Não obstante, migração e desenvolvimento certamente guardam entre si uma íntima relação. Para Hein de Haas (2005, p. 2) esse relacionamento é recíproco, e, enquanto a migração forma uma parte constituinte dos processos de desenvolvimento, se materializa também na qualidade de fator independente que o afeta, tanto nas sociedades de origem quanto de destino.

Dessa maneira, embora as consequências do fenômeno migratório sejam sentidas em ambos os países (origem e destino), percebe-se que as principais políticas que determinam o perfil das migrações globais atuais são desenvolvidas pelos países anfitriões (LUCAS, 2005, p. 163). Assim, a gestão das migrações

acaba assumindo uma postura de política unilateral, desenvolvida com o objetivo de aliviar as pressões migratórias na origem, muitas vezes através de “ajuda ao desenvolvimento”.

Como exemplo disso se inserem as políticas de ajuda levadas a cabo pelos países europeus no continente africano, que, como explica Andrea Stocchiero (2019, p. 19) desembocam no slogan “vamos ajuda-los em suas casas” (“aiutiamoli a casa loro”, no original em italiano), e muitas vezes implicam em “para que não venham à nossa casa” (“affinchè non vengano a casa nostra”).

O autor italiano entende a cooperação empregada no sentido de favorecer o desenvolvimento econômico na origem como fator capaz de contribuir para maiores níveis de migração no curto prazo, haja vista o crescimento e a distribuição de renda gerar mais recursos para as famílias investirem nesta atividade. Além disso, destaca o papel central das diferenças existentes entre os países de origem e destino nesses processos, concluindo ser possível uma redução nas migrações ao longo do tempo apenas por meio da diminuição dessas diferenças e da convergência adequada entre crescimento e distribuição de renda entre países em desenvolvimento e países ricos.

Dessa análise, surge a importância de se discutir o papel da desigualdade entre os países na qualidade de mola propulsora das migrações internacionais, e como essa disparidade somada aos conceitos de identidade e soberania nacional pode favorecer a alocação da mobilidade nas pautas de segurança pública.

A geopolítica mundial sempre foi marcada pela desigualdade. Disputas econômicas, aparatos militares mais potentes, relações coloniais e particularidades históricas culminaram na impossibilidade de desenvolvimento homogêneo ao redor do globo. A globalização, por sua vez, acentuou tais diferenças e, enquanto a liberalização do movimento e o aumento das capacidades para se mover atingiu alguns, outros observaram uma face distinta desse fenômeno, que compreende mortes violentas em desertos, no mar e em fronteiras geopolíticas fortificadas (OELGEMÖLLER; ALLINSON, 2020, p. 184).

Sobre a questão, Zygmunt Bauman destaca que nesses processos alguns seres humanos foram emancipados com uma liberdade sem precedentes na História, podendo se mover livremente com uma velocidade nunca antes registrada, e, ainda, podendo agir à distância; enquanto outros foram relegados à mesma

localidade, tendo poucas chances de se mover para outros lugares (BAUMAN, 1999, p. 25).

Nesse sentido, a liberdade de movimento de pessoas não é um problema para os cidadãos da União Europeia. Uma vez que os países constituintes da Zona Schengen possuem níveis de desenvolvimento similares, a questão dos deslocamentos populacionais internos não lhes é um empecilho.

Situação diversa se afigura quando se trata de terceiros países, especialmente os mais pobres ou em desenvolvimento. Como explicam Nyberg-Sørensen, Van Hear e Engberg-Pedersen (2002, p. 41), tais percepções foram ainda mais acentuadas no último quarto do século XX, quando a pauta migratória nos países centrais em relação aos países em desenvolvimento passou a ocupar o posto de um “problema pendente de regulamentação”. Observou-se um recrudescimento cada vez mais forte das políticas migratórias dos países desenvolvidos.

Sobre a questão, Pablo Cernadas (2009, p. 203) também enxerga os obstáculos postos na livre circulação de pessoas como intimamente relacionados com as desigualdades entre os países e regiões, além de visualizar nesses impedimentos as noções restritivas de soberania estatal e cidadania e da negação da universalidade dos direitos humanos.

Como já foi discutido, o fenômeno migratório precede os Estados nacionais e as noções de civilização tal qual se conhece hoje. Desse modo, políticas mais restritivas, em vez de estancar os fluxos migratórios, desaguam no influxo do tráfico de pessoas e no aumento de migrações indocumentadas – o que traduz profundas incoerências e vulnerações aos direitos humanos na sua perspectiva universal.

Além disso, também prejudicam a efetiva integração dos migrantes nos países de destino, e obstam as suas contribuições positivas do ponto de vista do desenvolvimento econômico, tanto nas sociedades de origem quanto de destino.

Para Laís Sardinha (2012, p. 40) a globalização é uma consequência direta do capitalismo, e sob esse enfoque, a liberdade ocupa o lugar de pressuposto do desenvolvimento. Sendo assim, a principal condição para se manter uma relação positiva entre migração internacional e o desenvolvimento socioeconômico dos países é o comprometimento dos poderes públicos na formulação de políticas que culminem na livre circulação de pessoas e na redução das desigualdades.

Uma gestão migratória realizada de forma ordenada e segura pode contribuir para o desenvolvimento econômico dos países de origem e destino, se vinculada às

condições adequadas. Segundo Hein de Haas (2005, p. 10), as remessas monetárias dos migrantes para os seus países de origem, se relacionadas a um cenário favorável para investimentos, com estabilidade política e segurança jurídica, podem gerar desenvolvimento e crescimento econômico dessas regiões. O autor reconhece, ainda, outro aspecto negativo das políticas restritivas de imigração, qual seja: a interrupção dos padrões de migração circular.

Lucas (2005, p. 160) endossa essa compreensão ao perceber que mecanismos de controle migratório mais rígidos geram altos custos para os migrantes, documentados ou não, tanto do ponto de vista pessoal quanto monetário. Desse modo, desencoraja-se o retorno rápido bem como uma possível circularidade desses processos.

Dito isso, surge como uma necessidade inafastável a melhora no ambiente negocial nos países de origem, de forma a propiciar um ambiente mais favorável a assimilar os aportes positivos do ponto de vista socioeconômico.

Dada a profundidade da temática e do nível de interligação na sociedade contemporânea, é indispensável que essa operação seja realizada mediante um esforço conjunto, através da cooperação internacional entre os mais diversos atores, a fim de se construir um modelo gestão migratória capaz de aproveitar as máximas contribuições dos fluxos migratórios.

Nenhuma ação individual é o bastante para resolver a questão – nem as políticas de ajuda ao desenvolvimento, nem as remessas monetárias. Tampouco os Estados são capazes de lidar isoladamente com questões globais, como é o caso de migração internacional ou da *internet*, por exemplo.

Sobre esta última, Cynara Costa (2016, p. 164) relembra que a conexão em redes proporcionada pela tecnologia da informação atrelada ao dinamismo inerente às relações mantidas no ambiente digital desafia a soberania nacional e o Estado moderno. Assim, para Mefford (1997, p. 212-214), com mais pessoas e novas possibilidades de serviços e comércio *online*, surgem inúmeros cenários e possibilidades para conflitos legais, em relação aos quais a legislação estatal, pautada em fronteiras e jurisdição nem sempre consegue oferecer respostas.

Apesar de se inserir em outro espectro, a situação é a mesma para a migração internacional da atualidade. Ao colocar em xeque aspectos tradicionais do Estado-Nação como a identidade nacional, e se materializar como uma realidade

complexa e cheia de nuances, o fenômeno migratório precisa ser tratado de maneira global, com uma abordagem pautada na cooperação.

Ademais, o caminho a ser seguido não pode se restringir a uma perspectiva direcionada a impedir, obstar ou reduzir a migração. Pelo contrário: deve-se priorizar uma gestão eficaz, que seja capaz de evitar as migrações irregulares, inseguras e forçadas, e promover as modalidades voluntária, segura e legal (MARTIN-SHIELDS; SCHRAVEN; ANGENENDT, 2017, p. 3).

Uma importante ferramenta para nortear essa transição na sociedade contemporânea pode ser, então, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 19 de dezembro de 2018, sobre o qual se farão maiores considerações a seguir.

4 DESAFIOS PARA A GESTÃO MIGRATÓRIA: considerações sobre o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular

Adotado no ano de 2018, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (“Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, com sigla GCM em inglês) foi o primeiro acordo intergovernamental negociado no âmbito das Nações Unidas com o objetivo de tratar a migração internacional em todas as suas dimensões, através de uma abordagem abrangente (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER; UNITED NATIONS, 2020).

A Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016 o precedeu, e forneceu as bases para a compreensão de que, apesar da migração ser um fenômeno amplo, que pode se dar através de diversas modalidades e compreender pessoas com perfis heterogêneos, alguns dilemas e vulnerabilidades encontrados por migrantes, num sentido geral, e refugiados, podem ser similares – como é o caso do racismo, da xenofobia, dos estereótipos em razão de religião ou crença, e do risco de tráfico humano (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 2-3).

Deve-se destacar que os refugiados constituem um grupo distinto nesse contexto, com proteção jurídica cristalizada no Estatuto dos Refugiados de 1951. Desse modo, ao propor uma discussão mais ampla sobre as migrações, o Pacto de 2018 procurou compatibilizar a gestão migratória com o respeito aos Direitos

Humanos (OELGEMÖLLER; ALLINSON, 2020, p. 184), para que os indivíduos que não se enquadrassem na definição de refugiado também pudessem ter proteção jurídica no âmbito internacional. Além disso, buscou fornecer uma mudança nas abordagens governamentais nesse cenário, deslocar o debate do âmbito da segurança pública e fornecer uma visão mais focada no desenvolvimento sustentável (ÖBERG, 2005, p. 884).

Ao partir da percepção, em seu preâmbulo, de que nenhum país pode enfrentar a migração sozinho, percebe-se que o documento objetiva harmonizar a soberania estatal e suas obrigações de acordo com o Direito Internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 3), para elaborar um chamado à cooperação entre Estados e ao multilateralismo em relação à matéria.

Nesse sentido, é importante reiterar o fato de que os processos que constituem o que hoje se chama de globalização compreenderam profundas modificações nas formas de relacionamento entre os sujeitos, tanto em suas esferas privadas quanto no âmbito das relações comerciais e econômicas. Tais mudanças, por sua vez, contribuíram para que diversos fenômenos atingissem graus de complexidade nunca imaginados. Dessa forma, esta complexidade atrelada aos altos níveis de interconexão atingidos com as novas tecnologias da comunicação e do transporte, fez com que os problemas da sociedade contemporânea não pudessem mais ser tratados de maneira isolada, devendo ser encarados numa perspectiva igualmente global.

Assim, o documento pretende servir como instrumento hábil a nortear a ação dos membros da comunidade internacional num chamado à cooperação global para o enfrentamento da matéria de maneira consciente e responsável. No entanto, como se pode imaginar, essa não é uma tarefa fácil.

Uma peça-chave nesse contexto é o reconhecimento da migração como parte da experiência humana ao longo da História e do seu potencial como fonte de desenvolvimento sustentável no atual contexto do mundo globalizado. Assim, pode-se enxergar uma melhoria na governança migratória como forma de potencialização dos impactos positivos que podem advir dos deslocamentos populacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 3).

Nessa esteira, o Pacto Global estabeleceu vinte e três objetivos específicos, dentre os quais estão: minimizar os fatores adversos e estruturais que obrigam as pessoas a deixar seu país de origem; enfrentar e reduzir vulnerabilidades na

migração; e criar condições para migrantes e diásporas contribuírem para o desenvolvimento sustentável em todos os países. Para buscar a sua efetivação, o documento previu ainda a realização de um fórum de acompanhamento e revisão (*follow-up and review*) que deve acontecer a cada quatro anos, com o primeiro previsto para 2022.

Dito isso, deve-se fazer algumas ressalvas. O referido instrumento normativo foi firmado sob a forma de Resolução da Assembleia Geral da ONU, que, como tal, não possui efeitos vinculantes. Seu principal enfoque é, portanto, fornecer diretrizes políticas para a construção de uma estrutura cooperativa baseada nos compromissos acordados com os Estados membros.

O Pacto se consubstancia como uma norma de *soft law* para o Direito Internacional. Sobre essa modalidade normativa, para Oliveira e Bertoldi (2012, p. 6.269-6.271) se trata de um direito que “vai além do obrigatório”, cujo destaque maior foi conferido no pós-Segunda Guerra Mundial e o consequente surgimento das organizações multilaterais e a proliferação de instrumentos declaratórios e não vinculantes.

As autoras destacam que, enquanto os chamados instrumentos de *hard law*, dotados de mecanismos de sanção, produzem uma maior efetividade, os instrumentos de *soft law* possuem processos de negociação mais ágeis, menos burocráticos, que são capazes de estabelecer diretrizes para temas complexos, em relação aos quais haja uma certa resistência política por parte dos Estados, e que provavelmente não seriam ratificados de outras formas (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2012, p. 6.278-6.280).

Embora seja inegável reconhecer a importância dos instrumentos de *soft law* para o Direito Internacional, é necessário questionar a sua capacidade para funcionar no plano fático como mecanismo de transformação da postura dos Estados em questões de grande magnitude, como é o caso da migração.

O contexto geopolítico atual é bastante delicado para se tratar a respeito da matéria. Linn (2017, p. 87) destaca que, dentre outros fatores, a combinação entre o enfraquecimento do consenso político nos âmbitos nacionais, o nacionalismo, o populismo e os regimes autoritários que cada vez mais vêm ganhando corpo, ameaçam reverter as tendências anteriores para a democracia no mundo todo, bem como apontam para o enfraquecimento da crença em uma ordem internacional e no apoio a soluções multilaterais.

Além do mais, a reconfiguração que tem se operado no cenário internacional nas últimas décadas, através da ascensão da China como potência econômica e o consequente acirramento das suas tensões com os Estados Unidos, colocam em xeque o multilateralismo como sistema criado no pós-Segunda Guerra sob a ótica do poder hegemônico americano, e referendado com o término da Guerra Fria, também num momento de superioridade dos Estados Unidos na geopolítica mundial (MENDONÇA; ROCHA, 2019, p. 91-107), o que torna a temática ainda mais delicada e complexa.

Em contrapartida, Tatiana Squeff (2018) sinaliza que, em que pese o documento não possuir força vinculante, tem-se dado um certo enfoque aos países que se recusaram a respaldá-lo, como é o caso dos Estados Unidos, com sua política anti-imigração pautada na lógica do “America First”.

Joséli Gomes (2019, p. 218-243), por sua vez, compreende que as cidades, na qualidade de atores globais que cada vez mais vêm ganhando relevo no âmbito internacional em razão dos processos de urbanização, possuem um papel preponderante no contexto da paradiplomacia e da cooperação descentralizada, e têm desenvolvido medidas para efetivar as diretrizes estabelecidas pelo Pacto Global, muitas vezes em uma posição contraditória aos Estados a que se vinculam.

Para a autora, como um exemplo disso estaria o projeto VALUES – Volunteering Activities to Leverage Urban and European Social Integration of Migrants (Atividades Voluntárias para Alavancar a Integração Urbana e Social Europeia de Migrantes) iniciativa no âmbito da União Europeia. Com início em 2019, busca melhorar a cooperação e fortalecer as parcerias existentes entre as cidades e organizações de voluntários na integração de migrantes, e favorecer a troca de conhecimentos e experiências a respeito da recepção, acolhimento e integração desses indivíduos.

5 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, pode-se concluir que a relação entre migração internacional e desenvolvimento econômico é complexa, recíproca, e necessita estar permanentemente pautada na redução das desigualdades entre as diferentes regiões do planeta e na melhoria dos ambientes negociais dos países de origem, a fim de permitir que as contribuições positivas possam ser assimiladas de fato, e

reduzir assim as pressões migratórias, para que migrar nunca seja um ato de desespero, mas sempre uma escolha.

Nesse panorama, uma gestão migratória ordenada e regular no cenário internacional atual é de suma importância, posto que a temática é urgente, e violações aos direitos humanos são cometidas diuturnamente nas fronteiras, sejam elas terrestres, marítimas, ou mesmo estruturais e ideológicas.

O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, portanto, poderia funcionar como diretriz hábil a nortear a atuação dos Estados nesse contexto. Contudo, pelo seu caráter de norma de *soft law*, é difícil acreditar que, sozinho, sem uma estrutura que faça os seus preceitos se tornarem vinculantes, seja possível transformar a postura, principalmente dos Estados tidos como desenvolvidos, no que diz respeito a uma matéria que está constantemente atrelada ao panorama da segurança nacional e da luta contra o terrorismo.

Entretanto, na contramão desse raciocínio, é válido ressaltar que, apesar da dificuldade, o documento pode vir a influenciar novas práticas de gestão migratória, mais atreladas ao panorama do respeito universal aos direitos humanos. Essa transformação poderá se dar especialmente numa mudança de consciência que não necessariamente passe pelo crivo estatal, como é o caso de iniciativas no âmbito da paradiplomacia.

Desse modo, o documento é indiscutivelmente bem intencionado e serve como guia para a atuação dos atores globais. Contudo, sua real capacidade como elemento transformador só será possível mensurar nos anos seguintes, a começar por 2022, com a primeira reunião do Fórum de Revisão de Migração Internacional.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**, tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BITTAR, Eduardo C. B. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso. Osasco: **Revista Mestrado em Direito**, ano 12, n. 1, 2012.

BRZOZOWSKI, Jan. Migração internacional e desenvolvimento econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, São Paulo, Maio/Ago 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CERNADAS, Pablo Ceriani. Control migratório europeu em território africano: la omisión del carácter extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos. **Revista Internacional de Derechos Humanos**, Año 6, n. 10, São Paulo, 2009.

COSTA, Cynara de Barros. **Direito transnacional do comércio**: uma teoria afirmativa da natureza jurídica das normas do comércio transnacional. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016.

ENNES, Marcelo Alario. Migração, identidade e Estado Nacional em dois tempos. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 17, n. 24, p. 71-90, 2010.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. **O imigrante como um subversivo prático-político, possibilidade de um “novo mundo”** – o projeto universal cosmopolita dos Direitos Humanos em contraposição à soberania territorial. Ponta Grossa: Emancipação, v. 11, p. 253-266, 2011.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Controle de fronteiras no Brasil**. Barueri: Novo Século Editora, 2018.

GOMES, Joséli Fiorin. **Cidades como atores essenciais para a implementação do Pacto Global para a Migração**: iniciativas de paradiplomacia municipal na América do Sul e Europa. In: Tatiana Squeff; Thiago Paloma (Org.). **Migrações Internacionais no Século XXI: perspectivas e desafios**. 1 ed. Belo Horizonte: Arraes, 2019, v. 1, p. 218-243.

HAAS, Hein de. International migration, remittances and development: myths and facts. **Global Migration Perspectives**, Global Commission on International Migration, n. 30, Geneva, 2005.

LESSA, Danielle Karina Pincerno Favaro Trindade de Miranda. **Direitos Fundamentais do Migrante Internacional**: mudança do paradigma legislativo frente ao novo contexto migratório global. Dissertação de Mestrado. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2016.

LINN, Johannes. Recent Threats to Multilateralism. **Global Journal of Emerging Market Economies**, v. 1, issue 1-3, 2017.

LUCAS, Robert E. B. International migration regimes and economic development. **Expert Group on Development Issues in the Swedish Ministry for Foreign Affairs**, 2005. Disponível em < <https://www.un.org/en/development/desa/>

population/migration/events/coordination/3/docs/P22_AnnexIII.pdf> Acesso em 22 out. 2020.

MARTIN-SHIELDS, Charles P.; SCHRAVEN, Benjamin; ANGENENDT, Steffen. More Development – More Migration? The “Migration Hump” and Its Significance for Development Policy Co-operation with Sub-Saharan Africa. **German Development Institute**, Briefing Paper 20, 2017.

MCKENZIE, David. Poverty, inequality, and international migration: insights from 10 years of migration and development conferences. **Revue d'économie du développement**, v. 25, n. 3-4, 2017.

MENDONÇA, Filipe; ROCHA, Mateus de Paula Narciso. A tensão sino-estadunidense e a crise do multilateralismo comercial. **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – UNESP**, V. 2, N. 3, 2019.

MORSE, Julia C.; KEOHANE, Robert O. Contested multilateralism. **Review of International Organizations**, v. 9, dez/2014.

NYBERG-SØRENSEN, Ninna; VAN HEARM, Nicholas; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options**. IOM Migration Research Series, n. 8, 2002.

ÖBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, v. 16, n. 5, p. 879-906, 2005.

OELGEMÖLLER, Christina; ALLINSON, Kathryn. The responsible migrant, reading the Global Compact on Migration. **Law and Critique**, v. 31, p. 183-207, 2020.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER; UNITED NATIONS. **Global Compact for Migration**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/GlobalCompactforMigration.aspx>. Acesso em: 10 nov. 2020.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do *soft law* na evolução do Direito Internacional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano 1, n. 10, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DECLARAÇÃO de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes. NEW YORK DECLARATION for Refugees and Migrants. 19 set. 2016.

_____. DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em 20 out. 2020.

_____. PACTO Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. GLOBAL Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 19 dez. 2018.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. Direitos do trabalhador imigrante indocumentado. **Revista OABRJ**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 43-70, 2008.

SARDINHA, Laís Belisário. **Economia da migração: uma análise teórica da relação entre migração internacional e desenvolvimento socioeconômico no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso, Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 2012.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. **A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo**. CONJUR, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-27/tatiana-squeff-relevancia-pacto-global-migra-coes-mundo>. Acesso em 12 nov. 2020.

STOCCHIERO, Andrea. I legami e le distorsioni tra la cooperazione allo sviluppo e il governo delle migrazioni. In **Quaderni Migranti II, La fortaleza Europa: tra politiche migratorie e cooperazione**. Roma: Agencia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, 2019.

TERMINSKI, Bogumil. Realizing the right to health of undocumented immigrants in Europe: legal and social challenges. In **Proceedings of the 13th World Congress of Public Health**. Bologna: Monduzzi Ed, 2013.

THOMAZ, Laís Forti; PIO, Gabriella Melo da Silva. O multilateralismo na cooperação internacional para o desenvolvimento: os casos da OCDE e do IBAS. **Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 2, n. 3, 2009.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional**. Campina Grande: EDUEPB, 2019.

WOODWARD, Aniek; HOWARD, Natasha; WOLFFERS, Ivan. Health and access to care for undocumented migrants living in the European Union: a scoping review. **Hygiene and tropical Medicine**, p. 818-830, 2013.

AGRADECIMENTOS

Há cinco anos eu iniciei uma linda jornada, que me presenteou com oportunidades, coisas e pessoas incríveis. O curso de Direito, que eu escolhi de coração aberto, me apresentou não só o mundo das normas jurídicas, mas me permitiu questionar a realidade social e o papel que podemos ter como agentes transformadores.

A Universidade Estadual da Paraíba se tornou casa. Aulas, projetos, monitorias, e sempre o sorriso no rosto por parte de todos aqueles que fazem parte do Centro de Ciências Jurídicas. Eu, que entrei na faculdade com apenas dezesseis anos, fui acolhida e aprendi a ser cada vez mais dedicada e humana.

Minha gratidão a todos aqueles que estiveram comigo durante esse processo. A todos os amigos que fiz, aos professores que encontrei pelo caminho, que foram muitas vezes mestres não apenas em conteúdo, mas também na vida.

Meu agradecimento também à Coordenadoria de Relações Internacionais, por ter viabilizado a experiência mais transformadora da minha trajetória pessoal e acadêmica, até o momento.

À Universidade de Granada, por ter me mostrado que o mundo é muito maior do que a gente se acostuma a ver, e que todos os sonhos são possíveis.

Essa conquista não é só minha, mas de toda a minha família. Agradeço a meus pais, Gilma e Ornilo, que acreditaram em mim desde o princípio e que são meu suporte todos os dias. Aos meus irmãos, André e Luísa, por serem a luz dos meus olhos. À minha madrinha, Socorro, por me guiar incondicionalmente. À minha avó, Maria José, pelo colo e acalanto. A Júlio, por caminhar junto comigo e me apoiar, sempre com entusiasmo. Ao meu primo, Arthur Victor, pela alegria cotidiana e por me ensinar tanto, mesmo no silêncio.

Também agradeço de uma forma especial a todos aqueles que, pelos desígnios de Deus, tiveram que nos deixar mais cedo. Meu avô, José Flôr; meu padrinho, tio Luciano; e tia Salomé, que certamente estão festejando esse momento conosco, no plano celestial.

Sem vocês nada disso seria possível.

Meu sincero muito obrigada!