



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

**PAINALLA RIBEIRO SOARES**

**IMIGRAÇÃO E AGENDAS GOVERNAMENTAIS: POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E  
A CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2022**

PAINALLA RIBEIRO SOARES

**IMIGRAÇÃO E AGENDAS GOVERNAMENTAIS: POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E  
A CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE**

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

**Área de concentração:** Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dra. Milena Barbosa de Mélo.

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.

S676i Soares, Painalla Ribeiro.  
Imigração e agendas governamentais [manuscrito] :  
políticas migratórias e a criminalização do imigrante / Painalla  
Ribeiro Soares. - 2022.  
41 p. : il. colorido.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências  
Jurídicas, 2022.  
"Orientação : Profa. Dra. Milena Barbosa de Mélo ,  
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Migrações internacionais. 2. Direitos humanos. 3.  
Política de imigração. 4. Agenda governamental. I. Título

21. ed. CDD 341.484

PAINALLA RIBEIRO SOARES

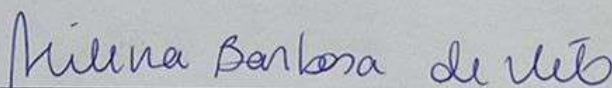
**IMIGRAÇÃO E AGENDAS GOVERNAMENTAIS: POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E  
A CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE**

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

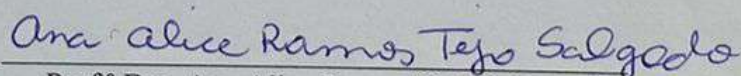
**Área de concentração:** Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais.

Aprovada em: 27/07/2022.

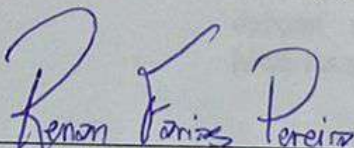
**BANCA EXAMINADORA**



Prof.<sup>a</sup> Dra. Milena Barbosa de Mélo (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Alice Ramos Tejo Salgado  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Renan Farias Pereira  
Doutorando pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Para todos os imigrantes que corajosamente deixam seus países de origem, que suas histórias sejam contadas.

“O medo do desconhecido, mesmo se subliminar, busca desesperadamente escondouros confiáveis. As ansiedades acumuladas tendem a ser descarregadas sobre os “forasteiros”, eleitos para exemplificar a “estranheza”, a falta de familiaridade, a opacidade do ambiente de vida, a imprecisão do risco e da ameaça em si. Quando se expulsa das casas e das lojas uma categoria selecionada de “forasteiros”, o fantasma aterrorizante da incerteza é exorcizado por algum tempo – queima-se simbolicamente o monstro assustador da insegurança. Cercas cuidadosamente erguidas contra aqueles que se fazem passar por pessoas “em busca de asilo” e migrantes “meramente econômicos” trazem a esperança de fortalecer uma existência incerta, errática e imprevisível” (BAUMAN, 2004, p. 60).

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ICE	U.S. Immigration and Customs Enforcement's
GCM	Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS</b> .....	10
<b>2.1 Migração e globalização: números e tendências</b> .....	12
<b>3. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A ONU</b> .....	14
<b>3.1 A proteção do imigrante no âmbito internacional</b> .....	16
<b>4. A IMIGRAÇÃO COMO QUESTÃO POLÍTICA</b> .....	19
<b>4.1 Agendas políticas governamentais</b> .....	21
<b>4.2 A imigração na pauta governamental</b> .....	24
<b>5. POLÍTICA MIGRATÓRIA E SECURITIZAÇÃO</b> .....	25
<b>5.1 O imigrante como elemento de risco à sociedade</b> .....	27
<b>6. O DIREITO PENAL DO INIMIGO DE GÜNTHER JAKOBS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À IMIGRAÇÃO</b> .....	30
<b>6.1 O processo de criminalização do imigrante</b> .....	32
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	34
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	36



## IMIGRAÇÃO E AGENDAS GOVERNAMENTAIS: POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E A CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE

### IMMIGRATION AND GOVERNMENT AGENDA: MIGRATION POLICIES AND THE CRIMINALIZATION OF IMMIGRANTS

Painalla Ribeiro Soares<sup>1</sup>

#### RESUMO

Discussões relacionadas a movimentos migratórios são assuntos que marcaram grande parte da história da humanidade e, na medida em que a globalização se intensifica, aumenta também os movimentos humanos, tornando-se elemento de destaque nas agendas governamentais. Nesse sentido, é observada uma inclinação dos Estados-nação à implementação de medidas restritivas à imigração sob o viés de criminalização do imigrante. À vista disso, o presente trabalho busca elucidar: quais os motivos que desencadeiam uma postura de criminalização do imigrante por parte das agendas governamentais dos países receptores? Para responder tal questionamento, tem-se como objetivo geral analisar as agendas governamentais de políticas de imigração fundadas na securitização e criminalização do imigrante. Assim, cabe à proposta investigar os principais fatores desencadeadores da intensificação dos fluxos migratórios, apresentar os mecanismos de proteção aos migrantes internacionais e, por fim, analisar o diálogo entre as políticas de migração e a criminalização do imigrante. A pesquisa utilizou do método dedutivo e procedimento de cunho descritivo, com vistas a responder a pergunta problema, valendo-se de ampla pesquisa bibliográfica e documental relacionada à matéria. Ao final, a pesquisa confirmou as hipóteses conjecturadas, demonstrando que há uma desproporcionalidade entre o medo social em face do estrangeiro e a realidade, decorrente da concepção do imigrante como outsider a partir dos elementos da securitização e criminação.

**Palavras-chave:** Migrações internacionais. Direitos Humanos. Política de Imigração. Agenda Governamental.

#### ABSTRACT

Discussions related to migratory movements are issues that have marked a large part of human history and, as globalization intensifies, so does human movements, becoming a prominent element in governmental agendas. In this sense, it has observed an inclination of the nation-states to implement restrictive measures to immigration under the bias of criminalization of the immigrant. In view of this, the present work seeks to elucidate: what are the reasons that trigger a posture of criminalization of the immigrant by the governmental agendas of the receiving countries? To answer this question, the general objective is to analyze the governmental agendas of immigration policies based on the securitization and criminalization of the immigrant. Thus, it is up to the proposal to investigate the main factors that trigger the intensification of migratory flows, present the mechanisms of protection for international migrants and, finally, analyze the dialogue between migration policies and the criminalization of immigrants. The research used the deductive method and descriptive procedure, in order to answer the problem question, making use of extensive bibliographic and documentary research related to the matter. In the end, the research confirmed the conjectured hypotheses, demonstrating that there is a disproportionality between the social fear in the face of the

---

<sup>1</sup> Bacharelada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB; E-mail: painallasoares@gmail.com.

foreigner and the reality, resulting from the conception of the immigrant as an outsider from the elements of securitization and crimmigration.

**Keywords:** International migrations. Human rights. Immigration Policy. Government Agenda.

## 1. INTRODUÇÃO

Discussões relacionadas a movimentos migratórios são assuntos que marcaram grande parte da história da humanidade, isso porque as sociedades atingiram seu desenvolvimento justamente com a possibilidade de indivíduos se deslocarem de um lugar para o outro. Na medida em que a globalização se intensifica, aumentam também os movimentos humanos, tornando-se elemento de destaque nas agendas governamentais, tanto no sentido de serem necessárias no ajuste produtivo das nações, como por serem possíveis causas de novos problemas sociais que pesam no caminho para o desenvolvimento interno.

As questões relacionadas ao fenômeno da imigração podem ser enquadradas de diversas maneiras, em algumas percepções, os altos fluxos de estrangeiros representariam uma ameaça à identidade nacional pela presença de costumes, crenças e valores distintos. Outro fator que merece destaque é a ideia de que tais fluxos traduzem uma ameaça à segurança, uma vez que a intensa travessia nas fronteiras pode permitir a entrada de potenciais terroristas.

Nesse mesmo sentido, origens estrangeiras específicas são frequentemente associadas a atitudes criminosas e ilícitas, que alimentam suspeitas em relação a diferentes culturas e etnias. Ressalte-se que a questão da imigração foi altamente politizada desde o final da década de 1980 e continua ocupando um lugar central nas agendas governamentais. Sobrepujando tais colocações, em uma época de intensa globalização, o movimento internacional de pessoas de diferentes lugares e origens, surge como um desafio basilar para as democracias liberais, a ponto de remodelar percepções públicas de seus sistemas políticos nacionais e das elites no poder (MCLAREN, 2015).

Com isso, a imigração não só introduz mudanças significativas nas comunidades, como enfatiza as limitações materiais do bem-estar e desafia dimensões-chave do Estado e da democracia. A política sobre o controle de imigrantes e seus direitos, pode expor ambivalências entre princípios fundamentais dos Estados-nação, como a proteção dos direitos humanos e soberania popular. Assim, enquanto os Estados tem a prerrogativa de limitar os direitos de certas categorias de cidadãos, os princípios das democracias liberais e dos direitos humanos exigem e pressionam por igualdade de direitos fundamentais, não discriminação, proteção do indivíduo, entre outros.

O presente trabalho se justifica ao passo que, a repetição de discursos criminalizantes com vistas a implementar políticas de contenção da migração, não só provocam a violação de direitos fundamentais, como também, sustentam uma cultura xenófoba. Assim, a temática possui grande relevância pois, ao observar as políticas migratórias, percebe-se que, por vezes, possuem consideráveis inadequações, sobretudo devido à escassez de estudos acentuados sobre as reais situações e necessidades enfrentadas pelos migrantes. Diante disso, faz-se necessário um estudo profuso, tendo em vista que se trata não apenas de como receber o imigrante mas como, através desse recebimento, se dará a formação de uma nova sociedade.

Desse modo, a pesquisa busca elucidar: Quais os motivos que desencadeiam uma postura de criminalização do imigrante por parte das agendas governamentais dos países receptores? Para responder tal questionamento, surgem as seguintes hipóteses: I) percepção de que altos fluxos migratórios representam uma ameaça à segurança nacional; II) origens estrangeiras específicas são frequentemente associadas a atitudes criminosas. Em razão disso, tem-se como objetivo geral analisar as agendas governamentais de políticas de imigração fundadas na securitização e criminalização do imigrante, assim, cabe à proposta investigar os principais fatores desencadeadores da intensificação dos fluxos migratórios, apresentar os

mecanismos de proteção aos migrantes internacionais e, por fim, analisar o diálogo entre as políticas de migração e a criminalização do imigrante.

Com o escopo de viabilizar a pesquisa do tema proposto, o trabalho utilizou-se do método dedutivo, traduzido em um processo fundamentado na análise de determinada situação e, em seguida, estrutura os fatos e argumentos a fim de concluir as hipóteses formuladas, uma vez que, partindo da observação dos fluxos migratórios, investiga a relação entre o assentamento de agendas políticas de natureza restritiva com a postura de criminalização do imigrante por parte dos países receptores. Para além disso, adotará métodos de procedimento de cunho descritivo, com vistas a responder a pergunta problema, valendo-se de ampla pesquisa bibliográfica e documental relacionada à matéria.

Para isso, a primeira parte do trabalho irá dispor de uma visão global de migração e migrantes, com base nos dados atuais disponíveis no Relatório Mundial sobre Migrações da OIM (2021). Por conseguinte, a segunda seção trata da matéria relativa aos direitos humanos aplicados à migração e como tornou-se pauta elementar nos debates internacionais e nas agendas governamentais.

Ao observar a imigração como um fator significativo na construção das sociedades, a terceira seção do escrito busca analisá-la como uma questão política, considerando que a imigração tornou-se um tema notório e propulsor de posições polarizadas envolvendo múltiplos atores e interesses. Na sequência, estudar-se-á a dinâmica de formação das agendas governamentais, apresentando modelos teóricos de formação de agendas e, em específico, no que diz respeito à imigração.

Ademais, de forma sintética, a seção subsequente abordará o conceito de securitização como uma questão que é apresentada como matéria de máxima prioridade, associada a um rótulo de segurança. No mesmo sentido, propõe que os imigrantes passaram a ser associados ao terrorismo e à criminalidade transnacional organizada em um movimento que acompanhou também uma estereotipação exacerbada.

Finalmente, a pesquisa faz alusão ao fato de a Lei Penal estar se convergindo com a Lei de Imigração, o que resulta em um episódio chamado “crimigração”. De forma objetiva, sugere que o trato de questões relativas aos imigrantes tem se tornado mais incisivas, na medida em que sua imagem é relacionada a aumentos nos níveis de criminalidade. Dessa forma, a pesquisa confirmou as hipóteses conjecturadas, demonstrando que há uma desproporcionalidade entre o medo social em face do estrangeiro e a realidade, decorrente da concepção do imigrante como outsider a partir dos elementos da securitização e crimigração.

## **2. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS**

Considera-se a migração um movimento demográfico de notável relevância em virtude do grande número de atores envolvidos, como também das repercussões nas múltiplas esferas de construção social. Acerca dos fluxos migratórios, Luciana de Oliveira Dias delinea:

Os fluxos migratórios internacionais são caracterizados pela mobilidade e deslocamento de grupos humanos e dizem respeito a desejos e aspirações por mudanças que impulsionam as pessoas para fora do seu lugar. São efetivadas por esses agentes estratégias de deslocamento que vão se construindo desde a partida da terra natal, da travessia das fronteiras, da chegada e da tentativa de permanência em um lugar estranho. Uma consideração importante acerca do migrante é que ele é antes de qualquer coisa uma “construção social” (DIAS, 2014, p. 02).

No que se refere às motivações para os fluxos migratórios, Oulhaj (2007) afirma que apesar de heterogêneas, podem ser concentradas em dois âmbitos: econômico e social por um lado e, por outro, político. Em sua concepção, os fatores relacionados ao subdesenvolvimento tecnológico e científico, se ligam aos fatores econômicos, bem como aspectos bélicos e de

segurança, se ligam aos fatores políticos. Dessa forma, fatores econômicos e políticos englobam grande parcela dos casos de migrações.

Por conseguinte, Lélío Mármora (2002) ao buscar compreender as forças que colocam o migrante em movimento, assenta que estas podem ser percebidas, de forma geral, como um indício da desordem caracterizada pelo processo de globalização. Na obra *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, o autor coloca que o determinante primário desses movimentos são os desequilíbrios estruturais entre as economias dos países desenvolvidos e os subdesenvolvidos:

[...] lo cual lleva a que las naciones com más recursos puedan ofrecer remuneraciones más atractivas, facilidades de trabajo, mejor standard social y condiciones de vida, mientras que las naciones menos favorecidas en este desequilibrio expulsan los recursos humanos por no tener esas condiciones (MÁRMORA, 2002, p. 180).

Quanto à tipologia, as migrações internacionais diferem de outros modelos de mobilidade, as quais, por não provocarem transferência de residência, rearranjo dos vínculos sociais e serem transitórias, não podem ser consideradas migratórias. Encontram-se nestas circunstâncias os deslocamentos turísticos, por exemplo.

Nessa conjuntura, com relação às migrações internacionais, para além das variáveis tempo, espaço e sociabilidade, outro importante elemento a assinalar é a questão política, ponto importante para o presente trabalho. Assim, vejamos:

As migrações internacionais estão sujeitas a um sancionamento político dos Estados envolvidos no sistema migratório, o que altera significativamente a ação das determinantes econômicas e sociais, conferindo especificidade aos processos migratórios interestatais (BAGANHA, 2001, p. 135).

Assim, para que as migrações internacionais aconteçam, não basta que existam fatores extrínsecos, é primordial observar que o exercício da soberania dos Estados-nação é que definem e controlam quem pode entrar, permanecer e pertencer, conferindo às migrações internacionais um encadeamento social específico. Segundo Zolberg, essa especificidade decorre do seu insuperável caráter político, na medida em que o processo migratório implica não apenas uma realocação física, mas também em uma mudança de jurisdição e de pertença (ZOLBERG, 1989).

Entretanto, a complexidade do fenômeno migratório revela uma estigmatização dos migrantes como responsáveis pelas crises sociais dos países de chegada e, por conseguinte, resulta na imposição de medidas restritivas na acolhida e na consequente vulnerabilidade de muitos imigrantes. Nessa perspectiva, a ausência de um marco multilateral sólido que regule o movimento transfronteiriço de pessoas desafia a governabilidade.

Dessa maneira, considerando os desafios do mundo globalizado, foi estabelecido o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares (GCM) da ONU, que teve como objetivo formular diretrizes para o enfrentamento de problemas relacionados às migrações. Entre as medidas previstas estão ações para controlar a imigração irregular, combater o tráfico de pessoas, a gestão de fronteiras, cooperação documental entre os países, remessas de fundos e coordenação de diásporas, entre outros. No entanto, o Pacto não é um texto formal e vinculativo, assim, os Estados-membros têm a liberdade para se opor às pautas que eles julguem necessárias, se estas não estiverem de acordo com suas diretrizes migratórias.

Conforme o Relatório Mundial Sobre Migração (2021), realizado pela Agência das Nações Unidas para Migrações (OIM), em 2020 aproximadamente 281 milhões de pessoas moravam fora de seus países de origem, o equivalente a 3,6% da população mundial. Nesse passo, embora os migrantes internacionais tenham a tendência a gravitar em direção a países de alta renda, as suas origens globalmente podem ser diversas. Alguns países de origem tem altas

proporções dos seus nacionais que emigraram por razões econômicas, políticas, de segurança, comerciais ou culturais, que podem ser de natureza contemporânea ou histórica (OIM, 2021).

Os principais destinos da migração internacional são os países industrializados, democráticos e com economia estável, a título de exemplo: Estados Unidos, Canadá, Austrália e nações da União Europeia. Dentre estes, os Estados Unidos é o principal país de destino dos migrantes internacionais e, em 2020, possuía quase 51 milhões de estrangeiros nascidos no país (OIM, 2021). Isto posto, a seguir passaremos a uma abordagem sobre a influência da globalização na migração, bem como dos números e tendências dos fluxos recentes.

## 2.1 Migração e globalização: números e tendências

A mobilidade humana em virtude da globalização é constantemente estudada e tratar-se de um fenômeno de escala global que atravessa fronteiras internacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas configurações de espaço e tempo, tornando as experiências do mundo interconectadas. Assim ilustra Zygmunt Bauman:

A globalização está na ordem do dia: uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir as portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, globalização é o que devemos fazer se quisermos ser felizes: para outros é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, globalização é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo globalizados. (BAUMAN, 1999. p. 07)

Quanto às origens desse processo, Octavio Ianni (1995), liga a ideia de globalização ao capitalismo e a entende como um fenômeno recente, eminentemente ligada às últimas décadas de expansão do modo de produção capitalista. De maneira análoga, Fredrik Jameson (2000) entende a globalização como uma fase tardia do capitalismo. Apesar das divergências em relação às origens do processo de globalização, é inegável que nas últimas décadas esse fenômeno tenha se acelerado e acentuado vertiginosamente.

Em um processo ininterrupto desde a Segunda Guerra, o processo de internacionalização da economia ampliou cada vez mais as bases do capitalismo, “unindo progressivamente o conjunto do mundo num circuito único de reprodução das condições humanas de existência” (VIEIRA, 2005, p. 77). É essa ideia de interdependência que apresenta a concepção de globalização como “a intensificação de relações sociais em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991, p. 69).

Nesse passo, considerando que os fluxos migratórios também assumiram novas configurações, percebe-se que eles são responsáveis por inúmeras influências nas sociedades compreendidas – tanto de origem, quanto de recepção – e tem como consequência o surgimento de percepções distintas sobre esses fluxos, uma vez que são muitos os grupos sociais afetados por essa nova realidade. Dentre tais percepções, a situação dos migrantes pode ser simbolizada através da metáfora de “vagabundos”, proposta por Bauman (1998). Estes são os “indesejados” da nova ordem, repelidos de onde estavam e rechaçados aonde vão.

A antítese dessa metáfora é a de “turistas”, e ambas são ferramentas úteis para enfatizar a diversidade das migrações na era globalizada. Para o referido filósofo, essa divisão entre “vagabundos” e “turistas” é um dos principais fatores de estratificação da sociedade, o que inevitavelmente se reflete na questão das desigualdades econômicas e sociais como um dos motores centrais dos fluxos migratórios na atualidade.

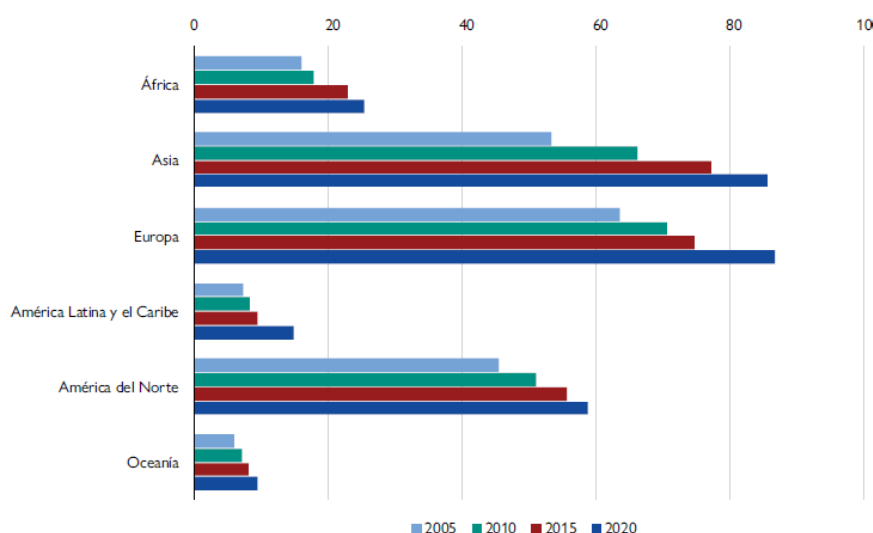
Importante pontuar que, de acordo com o Relatório Mundial sobre Migração da OIM (2021), a maior parte dos indivíduos migram internacionalmente por razões relacionadas ao trabalho, família e estudo, o que envolve processos de migração que ocorrem menos

desafiadores para migrantes e países receptores. Por outro lado, milhares deixam seus países de origem por uma série de razões muitas vezes trágicas, como conflitos, perseguições e desastres. Enquanto estes últimos representam uma parcela relativamente pequena da totalidade de migrantes, em geral, são os que mais necessitam de assistência e apoio.

No mesmo documento, a OIM aponta que em um estudo de migrações internacionais por regiões, a Europa aparece como o principal destino, com 87 milhões de migrantes, cerca de 30,9% de toda a população de migrantes internacionais. A região é seguida por Ásia, América do Norte e África. Quanto à América Latina e Caribe, estes apresentam a maior taxa de aumento de populações migrantes, tendo duplicado nos últimos 15 anos de 7 milhões para 15 milhões. O gráfico a seguir retirado do Relatório Mundial sobre Migrações ilustra o número de migrantes internacionais por região entre os anos de 2005 e 2020, vejamos:

**Gráfico 1** – Migrantes internacionais, por região de residência, 2005-2020 (milhões).

Gráfico 1. Migrantes internacionales, por principal región de residencia, 2005-2020 (millones)



Fuente: DAES de las Naciones Unidas, 2021a.

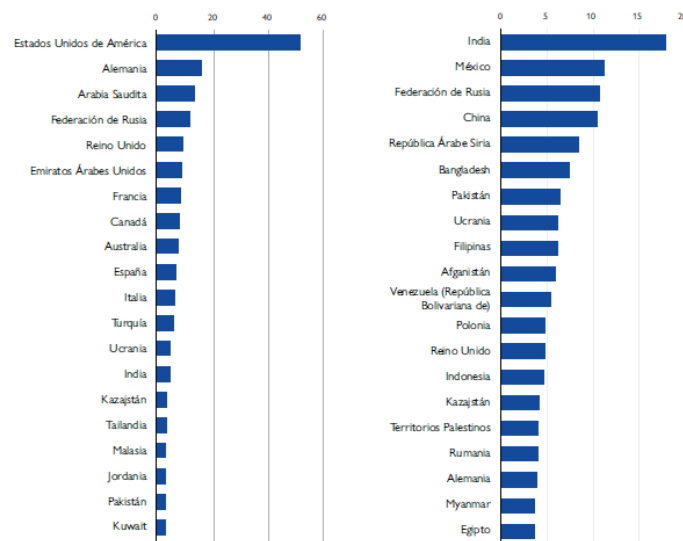
**Fonte:** OIM, Relatório Mundial sobre Migrações (2021).

Nesse passo, é importante pontuar que tal como vem ocorrendo já há bastante tempo, o Relatório aponta que os Estados Unidos ocupam o primeiro lugar entre os países de destino, com mais de 51 milhões de migrantes internacionais em seu território, seguido da Alemanha, que tornou-se o segundo país de destino, com números na casa de 16 milhões. Em contrapartida, entre os países com maiores taxas de emigrantes, ou seja, de nacionais que saem do seu local de origem, figuram Estados como Índia, México, Rússia, China e Síria, este último principalmente como refugiados em razão dos deslocamentos massivos dos últimos anos.

O gráfico abaixo colacionado, aponta os principais lugares de destino (esquerda) e de origem (direita) dos imigrantes internacionais em 2020, segundo o Relatório Mundial sobre Migrações (OIM, 2021).

**Gráfico 2** – Os principais lugares de destino e de origem dos migrantes em 2020 (em milhões).

Gráfico 2. Los 20 principales lugares de destino (izquierda) y de origen (derecha) de los migrantes internacionales en 2020 (en millones)



Fuente: DAES de las Naciones Unidas, 2021a.

Fonte: OIM, Relatório Mundial sobre Migrações (2021).

Diante das observações feitas, é importante compreender que os fenômenos de migração e deslocamento estão se transformando em nível global. Apesar da migração humana ser um acontecimento que remonta aos primeiros milênios da história humana, as suas expressões e impactos mudaram ao longo do tempo à medida que o mundo se tornou mais globalizado.

Atualmente, mesmo dispondo de mais informações, pode ser difícil de capturar os fenômenos migratórios em termos estatísticos, em razão de sua própria natureza dinâmica. Ademais, embora seja patente que os padrões internacionais de migração estão relacionados a movimentos sociais, econômicos e geopolíticos, os recentes avanços na conectividade transnacional estão abrindo mais oportunidades para uma maior diversidade nos processos de migração.

Assim, para Sayad (1998), tratar a respeito dos processos migratórios é muito mais do que discutir somente sobre os migrantes, é observar também as influências desses processos nas sociedades como um todo, tanto nos locais receptores, quanto nos de origem, afinal, são “presenças” e “ausências” que nas últimas décadas têm adquirido outros significados e implicações que estão longe de se restringirem apenas àquelas pessoas que de fato participam dos fluxos migratórios, mas abrangem as sociedades participantes nos mais diversos aspectos. Portanto, é preciso situar as migrações no conjunto mais amplo de condições históricas, políticas e sociais das quais emergem, uma vez que para serem efetivamente compreendidas, as migrações devem ser percebidas como uma totalidade.

### 3. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A ONU

O conceito de direitos humanos apresenta várias concepções, até mesmo na doutrina especializada. Peres Luño (1995), apresenta três definições sobre o que são direitos humanos. A primeira seria tautológica, ou seja, a que não aporta nenhum elemento novo que permite caracterizar tais direitos; o segundo tipo seria formal, que não especificaria o conteúdo dos direitos humanos, limitando-se a indicar seu regime jurídico especial, em outras palavras, “toda posição jurídica subjectiva das pessoas enquanto consagrada na Lei Fundamental” (MIRANDA, 1993, p. 09). Por fim, Peres Luño conceitua a definição finalística ou teleológica, na qual se utiliza um objetivo ou fim para definir o conjunto de direitos humanos.

Nesse passo, o referido autor, compatibilizando a evolução histórica dos direitos humanos com a necessidade de definição de seu conteúdo, considera direitos humanos como:

Conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional (PERES LUÑO, 1995, p. 48).

Da mesma forma, em uma adoção mais concisa, entende-se por direitos humanos um “conjunto mínimo de direitos necessários para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e na dignidade” (HESSE *apud* BONAVIDES, 1993, p. 472). Assim, os direitos humanos buscam garantir uma vida digna na qual o indivíduo possua condições adequadas de existência.

Transpondo tais colocações, a proteção dos direitos humanos em nível internacional teve o início de sua consolidação marcada pela criação da Organização das Nações Unidas. Segundo Rezek (2016), até a fundação da ONU em 1945, não era seguro afirmar que houvesse, no direito internacional público, uma preocupação consciente e organizada sobre a temática dos direitos humanos. Nesse sentido, Mengozzi (2010), postula que:

Na comunidade internacional, os ideais humanitários foram durante longo tempo e normalmente invocados somente em relação ao tratamento dos estrangeiros, e mais esporadicamente em relação ao tratamento de indivíduos que faziam parte de minorias étnicas ou de grupos religiosos. [...] Foi só no decurso da Segunda Guerra Mundial, após as aberrações do nazismo e as reações por ele criadas, e depois da intensificação da tentativa das Nações Unidas em multiplicar os esforços para realizar uma mais estreita cooperação e solidariedade internacional, que foi possível a criação de um perfil de ação internacional pela promoção e tutela do homem enquanto o tal. No clima de cooperação pela realização de ideias comuns que então se realizou, no dia 1º de janeiro de 1942, os Governos signatários da Declaração das Nações Unidas disseram-se convencidos de que uma vitória completa sobre seus inimigos era “essencial para defender a vida, a liberdade, a independência e a liberdade religiosa, assim como para preservar os Direitos Humanos e a justiça nos próprios países e nas outras nações”. (MENGOZZI, 2010, p. 355).

De acordo com Vilela (2021), posteriormente as duas grandes guerras, a disciplina de direitos humanos tornou-se imprescindível nas agendas dos Estados, tendo em vista a modificação ocorrida na jurisdição do Direito Internacional, dada a preocupação da proteção e valorização da vida humana, da mesma forma, a doutrina tem se fortalecido a partir do papel desempenhado pela ONU. Conforme explica Ramos (2016), a barbárie do totalitarismo nazista gerou uma ruptura do paradigma da proteção nacional dos direitos humanos, cuja insuficiência levou à negação do valor do ser humano como fonte essencial do Direito. Nessa conjuntura, a herança do regime nazista levou a reconstrução dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial sob uma ótica própria: a da proteção universal garantida pelo próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, em caráter subsidiário a omissão do Estado.

Ademais, restou evidente para os Estados-nação que estruturaram uma nova ordem internacional ao redor das Nações Unidas que, a salvaguarda dos direitos humanos não pode ser tida como parte do domínio exclusivo de um país, considerando que as falhas na proteção local possibilitaram o horror nazista (RAMOS, 2016). Dessa forma, lentamente o ideal de soberania dos Estados passou por reconfigurações, admitindo a proteção dos direitos humanos como um tema internacional e não tão somente de jurisdição local.

Observa-se que, desde sua formação, a estruturação de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos constituiu um dos objetivos das Nações Unidas, conforme disposição consagrada no artigo 1º, parágrafo 3º, da Carta de São Francisco: “promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião”. Outrossim, o marco da universalidade dos



direitos humanos foi a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que preceitua que a condição humana é o suficiente para dispor da titularidade dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o artigo 1º do instituto é axiomático: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Logo, para a Organização, o ser humano desfruta de dignidade e direitos inerentes à condição humana, sem qualquer distinção.

Ponto que merece destaque acerca da universalidade dos direitos humanos é o desafio inerente a sua natureza: criar, por meio de tratados e costumes internacionais, um rol amplo de direitos e um grupo de órgãos que, por sua vez, determinarão interpretações comuns dos mais importantes temas das sociedades heterogêneas. Nesse sentido, Ramos (2016) expõe o conflito gerado entre aqueles que defendem a universalização e aplicação dos direitos humanos (universalismo) e aqueles que pregam a possibilidade de opção local ou particular para com isso preservar determinadas condutas ou práticas (relativismo).

Consoante o autor supracitado, desde a elaboração da DUDH tal conflito ficou evidente. Naquele cenário, alguns países questionaram a redação de alguns direitos, contudo, com os eventos da Guerra Fria e a posterior realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, restou consagrado a universalidade dos direitos humanos. À vista disso, alguns autores julgam obsoleto o debate entre relativismo e universalismo pois, os direitos humanos, quer seja a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos ou a partir da Declaração de Viena, são universais pois contam com o apoio dos Estados de diferentes matizes da comunidade internacional.

Na mesma esteira, Lindgren Alves (1994, p. 139), vê a consagração da universalidade dos direitos humanos na Declaração de Viena de 1993, na qual ocorreu o “reconhecimento, desta feita por uma comunidade internacional representada em sua integridade por Estados soberanos, da universalidade dos direitos definidos na Declaração dos Direitos Humanos de 1948”. Contudo, no entendimento de Donnelly (1985), esse “consenso” formal entre os Estados não se mostra suficiente para encerrar o debate, uma vez que o questionamento da existência de direitos humanos ditos universais não é feito somente no plano do reconhecimento de direitos, mas também no plano da interpretação do conteúdo e na sua implementação. Assim, observando a patente necessidade de reafirmação e defesa dos direitos da pessoa humana, a seguir serão brevemente apontados os mecanismos de proteção do imigrante na seara internacional.

### **3.1 A proteção do imigrante no âmbito internacional**

Primeiramente, faz-se importante destacar que a proteção dos direitos essenciais do ser humano no plano internacional recai em três sub-ramos do Direito Internacional Público, são eles: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). No dizer de Ramos (2016), a inter-relação entre esses setores se traduz ao passo em que cabe ao DIDH tratar da proteção do ser humano em múltiplos aspectos, englobando direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais; em contrapartida, o DIH enfatiza a proteção do ser humano especificamente no contexto de conflitos armados e, por conseguinte, o DIR atua na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país para outro, concessão de refúgio no Estado de acolhimento e seu eventual término.

No que tange ao Direito Internacional dos Refugiados, André de Carvalho Ramos (2016) aponta duas particularidades em relação ao DIDH. Em primeiro lugar, o DIR analisa e caracteriza o direito ao acolhimento de indivíduos específicos que, por perseguição ou grave violação de direitos humanos, não podem retornar ao Estado de origem. De outro modo, o DIH protege extenso rol de direitos e, no que se refere ao direito ao acolhimento, pode ser interpretado no sentido de abarcar os demais migrantes, e não somente os refugiados em sentido estrito.

A segunda particularidade recai sobre o fato de o DIR não possuir mecanismos próprios de interpretação e implementação das diretrizes, visto que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) somente orienta os Estados, não podendo sancioná-los ou obrigá-los a adotar uma interpretação internacionalista sobre os aspectos básicos do refúgio; no DIDH, a interpretação internacionalista desses direitos impede que os Estados deixem de cumprir suas obrigações internacionais por intermédio de uma interpretação nacional peculiar e divergente (RAMOS, 2016).

Pois bem, no cenário atual, a matéria relativa aos direitos humanos aplicados à migração tornou-se pauta elementar nos debates internacionais e nas agendas governamentais. Esse panorama deu-se em decorrência das inúmeras violações perpetradas no que tange às políticas migratórias desenvolvidas pelos Estados que, por vezes, reduzem os estrangeiros a uma posição de sujeito sem direitos, evidenciando a necessidade de proteção no âmbito internacional.

Consoante leciona Maria João Guia (2015), a consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos efetivou-se com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, sendo evidente a sua aplicabilidade na defesa dos imigrantes sob condições de vulnerabilidade. Além disso, a autora observa que as maiores fontes de direitos para os estrangeiros estão nas declarações, cartas, pactos, convenções e demais instrumentos estabelecidos em âmbito internacional. Sendo assim, não obstante a resistência no reconhecimento dos direitos dos imigrantes por parte dos Estados, é unânime entre a doutrina que a DUDH é o instrumento normativo internacional de maior visibilidade e aceitação no que se refere à defesa dos direitos dos imigrantes.

Nesse contexto, Piovesan (2001) reitera que a criação das Nações Unidas e das suas agências especializadas estabeleceram um novo modelo de conduta nas relações internacionais, incluindo preocupações com a manutenção da paz e segurança internacional, além da adoção da cooperação internacional entre os Estados. À lume disso, a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos abarcou em seu texto todos os direitos intrínsecos ao ser humano, nesse ínterim, conforme seu artigo XIV, consolidou-se como direito humano o instituto do asilo, tratando que todos aqueles vítimas de perseguição tem direito de procurar e de gozar de asilo em outros países, ressaltando casos de perseguição legitimamente motivada por crimes comuns ou por atos contrários às disposições e princípios das Nações Unidas.

Com isso, os indivíduos que estiverem em situação de vulnerabilidade e com direitos negligenciados dentro do seu Estado de origem, sofrendo perseguições, poderiam buscar auxílio nos demais Estados e, assim, estarem seguros e acolhidos, com a garantia de que sua dignidade humana estaria sendo assegurada. No mesmo sentido, outro documento internacional com grande notoriedade no escopo de defesa dos migrantes é a Carta das Nações Unidas, que assenta em seu texto os princípios da igualdade e da não discriminação. No dizer de Farena (2012):

Os princípios da igualdade e da universalidade dos direitos humanos impedem qualquer tipo de discriminação no concernente aos direitos fundamentais dos migrantes, pois todos devem gozar de iguais direitos, independentemente da nacionalidade, raça, etnia, origem ou qualquer outra circunstância. Este princípio também fundamenta ações afirmativas que o façam valer, de forma a tornar iguais em direitos aqueles pela sua vulnerabilidade sejam desiguais (FARENA, 2012, p. 69).

Além disso, Castro (2019) rememora que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovado em 1966, inaugurou a positivação de direitos como a liberdade de circulação, participação na vida pública e, principalmente, proteção dos direitos das minorias e, ainda, o direito à vida e repressão contra qualquer espécie de tortura. Na mesma vênua, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) engendrou o direito ao trabalho e à saúde, além de englobarem direito à educação e a um padrão de vida

adequado. Ambos os tratados constituem parte da Carta Internacional de Direitos Humanos, conjuntamente com a DUDH, já exposta no presente trabalho.

Na ótica da positivação dos direitos de refugiados, Castro (2019) pontua o teor da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 que assegura o *status* de “refugiado” a indivíduos que encontram-se em situações específicas. Segundo trata o art. 1º, da Convenção de Genebra, refugiado é aquele que, *in verbis*:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Nesse seguimento, Piovesan (2003) destaca que muito embora o artigo supracitado tenha sido um considerável avanço no que tange a proteção, a Convenção de Genebra poderia apenas ser usada quando os eventos tratados tivessem ocorrido antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, logo, permitindo uma nítida limitação no que concerne à temporalidade e aspecto geográfico, restringindo-se apenas à Europa.

Contudo, visando amplificar o alcance do conceito de refugiado, foi aprovado em 1967 o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que preenchia as lacunas que a Convenção de Genebra tinha deixado. A partir de então, os demais Estados signatários da Convenção de 1967 poderiam exercer o acolhimento e abrir seu país para receber esses refugiados, sem qualquer limitação imposta, todavia, permitiu-se a esses Estados estabelecerem limitação geográfica, se assim o quisessem.

Ademais, saliente-se ainda que a Convenção da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, surgiram com o objetivo de também possibilitar uma ampliação na definição jurídica de refugiado, buscando normatizar novos incidentes desencadeados pelos países de origem de determinados indivíduos que ferissem os direitos humanos inerentes a estes.

Finalmente, cabe ênfase à Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e seus familiares. A Convenção teve como propósito o reconhecimento e proteção à dignidade do imigrante independentemente de sua condição migratória, apresentando-o como sujeito de direitos perante a conjuntura internacional. Nessa lógica, preceitua Rosita Milesi (2007):

A Convenção traduz o novo paradigma dos direitos humanos, uma vez que considera o migrante como sujeito de direito, independentemente de estar em situação regular ou não, de sua nacionalidade, sexo, cor, etnia ou condição econômica. Traduz ainda, os valores éticos da cidadania universal, por reconhecer e afirmar que os migrantes, antes de serem deste ou daquele país, são pela sua condição de pessoa humana, titulares de direitos e do respeito a sua dignidade humana (MILESI, 2007, p. 87).

Ante todo o exposto, nota-se que a proteção dos direitos humanos é uma realidade no plano internacional que abrange a proteção do estrangeiro. Contudo, em se tratando de migração, tal proteção carece de efetividade material à medida que seus direitos são reiteradamente violados. Nesse sentido, Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena (2012) assevera que:

No que concerne aos migrantes, no entanto, a situação é muito difícil, pois se esquece que, como seres humanos, também são titulares da proteção dos direitos humanos. Esta normativa deveria bastar para garantir a proteção de todos, por sermos pessoas e não porque somos nacionais de um determinado país, ou porque nos encontramos em

certo território. As pessoas não deveriam perder nenhum dos seus direitos básicos pelo mero fato de migrar ou mudar o lugar de sua residência. Sem embargo, testemunhamos violências, abusos e hostilidades contra os migrantes no mundo inteiro, inclusive muitos são tolhidos até entrar no Estado de destino (FARENA, 2012, p. 59).

Dessa forma, apesar dos migrantes possuírem personalidade jurídica internacional, consagrados por meio de diversos diplomas normativos, nota-se que esse grupo de indivíduos permanece vulnerável na seara internacional. Torna-se importante, portanto, analisar a imigração como uma questão política, por apresentar-se como um fator significativo na construção das sociedades. É o que se fará a seguir.

#### **4. A IMIGRAÇÃO COMO QUESTÃO POLÍTICA**

A intensa politização das imigrações, ou seja, o lugar cada vez mais proeminente nas agendas políticas dos diferentes países receptores, tem mobilizado a opinião pública e os debates parlamentares assumindo, inclusive, grande relevância nos programas partidários. Contudo, como pontua Dancygier e Margalit (2018), a imigração se apresenta como uma das questões mais controversas no âmbito das agendas democráticas contemporâneas.

Na forma do pontuado nos itens anteriores, diferentemente do que se observou em outros períodos da história, as migrações já não são vistas como um processo de complementaridade entre as nações ou como uma redistribuição de recursos humanos, como o ocorrido no período de reconstrução dos países europeus após a Segunda Guerra. Ainda da perspectiva histórica, é importante pontuar também que após a Guerra Fria, houve uma profunda mudança na abordagem dos Estados no que tange às problemáticas militares que fizeram com que fosse construída uma agenda de segurança mais diversificada. Segundo Barry Buzan:

Quase ninguém discute que o fim da Guerra Fria teve um profundo impacto sobre todo o padrão de segurança nacional internacional. A relativa autonomia de segurança regional constitui um padrão de relações internacionais de segurança radicalmente diferente da estrutura rígida da bipolaridade de superpotências que definiram a Guerra Fria (BUZAN, 2003, p. 03)

Atualmente, em uma época de intensa globalização, o movimento internacional de pessoas de diferentes lugares e origens surge como um desafio central para os Estados e para as democracias liberais, a ponto de remodelar percepções públicas de seus sistemas políticos nacionais (MCLAREN, 2015). Desse modo, o que se observa é a política de imigração sendo destinada ao controle cada vez mais restritivo sobre o acesso e permanência nos territórios nacionais. Nesse cenário, enquanto os Estados tem a prerrogativa de limitar os direitos de certos grupos, os princípios intrínsecos das democracias e dos direitos humanos demandam e pressionam por igualdade de direitos fundamentais, não discriminação, proteção do indivíduo, liberdade de expressão e assim por diante.

Em consideração a isso, cabe apresentar a preocupação de Weiner, um dos mais renomados especialistas sobre a imigração:

Qualquer tentativa de classificar tipos de ameaças advindas da imigração rapidamente esbarra em distinções entre ameaças 'reais' e ameaças 'vistas como tal', ou em noções absurdamente paranoicas de ameaça ou ansiedades em massa, melhor descritas como xenofóbicas e racistas. Mas mesmo essas noções extremas são elementos na reação de governos a imigrantes e refugiados. É necessário encontrar uma postura analítica que, por um lado, não descarte os medos e, por outro, não considere todas as ansiedades quanto à imigração e aos refugiados justificativas para a exclusão (WEINER, 1993, p. 104).

Por sua vez, Hampshire (2013) expõe que, no contexto das sociedades democráticas, abertas e plurais, a forma como a imigração é enquadrada pode ser muito controversa quando, por exemplo, Estados liberais nutrem uma visão de que algumas categorias de imigrantes são indesejadas. Por isso, a política de controle sobre imigrantes e seus direitos pode expor ambivalências entre princípios fundamentais e democracias liberais, como a proteção dos direitos humanos e a soberania popular.

Na obra “Estranhos à nossa porta” (2017), o sociólogo Zygmunt Bauman trata acerca da insegurança relacionada ao migrante sob o conceito de securitização, termo sistematicamente utilizado nos discursos políticos e nos meios de comunicação. O vocábulo define uma reclassificação constante de significados e dos exemplos que podem representar insegurança, dessa maneira, as ameaças assumiriam constantemente novas formas, pressionando para uma maior vigilância e repressão por parte dos meios de segurança.

Desta forma, Bauman (2017) entende que a construção de uma narrativa que associa imigrantes aos temores, inseguranças e ameaças serve para impulsionar o sentimento nacionalista e fortalecer o Estado-nação, às custas da negação dos direitos humanos. Nesse enquadramento, o autor sustenta que tratar esses indivíduos como “potenciais terroristas” os coloca fora do alcance da responsabilidade moral, ao mesmo tempo em que as estatísticas de deslocados aumentam.

No que se refere às abordagens teóricas sobre as políticas de imigração no mundo globalizado, Guiraudon e Lahav (2000) destacam duas análises. A primeira, chamada “tese da soberania em declínio”, enfatiza que as forças globalizantes são predominantes na formulação das políticas de imigração porque a globalização afeta a soberania dos Estados-nação. Nesse sentido, esta primeira abordagem considera que o progresso da globalização diminuiu a capacidade dos Estados de tomar decisões autônomas e controlar sua política de imigração, assim como outras áreas.

Segundo a referida teoria, isto ocorre porque fatores exógenos encontrados na dimensão supranacional ou internacional da política, são tomados como impulsionadores das políticas de imigração, assim, o regime global de direitos humanos seria influente o suficiente para gerar tendências convergentes nas políticas de imigração, o que garantiria a livre circulação dos povos e seus direitos fundamentais no exterior. Em contraponto, a segunda abordagem se opõe à visão que o estado nacional ou atores domésticos teriam vertiginosamente perdido sua capacidade de controlar políticas de imigração (GUEDES; SCHOLTEN, 2016). Especialistas alinhados com esse raciocínio sugerem que, embora haja um certo nível de coordenação intergovernamental entre os países, o âmbito da política de imigração permanece em grande parte sob o controle e o interesse político dos Estados.

Nessa perspectiva, estudiosos do tema consideram que se os Estados coordenarem ações para tratar de questões específicas no amplo tema da imigração, sem delegar poderes a uma instituição internacional ou supranacional, é porque eles permanecem soberanos para decidirem. Portanto, apesar da intensa globalização, os fatores domésticos continuam essenciais para entender a política de imigração.

O presente trabalho está ancorado nesta última tese, e considera que as políticas de imigração são movidas por inclinações que podem ser politicamente contestadas em nível doméstico. Isto não quer dizer que os fatores internacionais não importam, no entanto, os estados nacionais não perderam a capacidade de escolher seus regulamentos de entrada e permanência de estrangeiros.

No que diz respeito à relação direitos humanos e imigração, Jurandir Zamberlam (2004) assertivamente ressalta que ainda há muito a ser feito. Em sua compreensão, os anseios causados pela migração nos governos e na população em geral, faz com que leis, por vezes abusivas, regulem e disciplinem os fluxos migratórios de forma a contribuir para o

aprofundamento do processo de exclusão dos migrantes. Ainda segundo o autor, este tipo de política de exclusão e intransigência ao diferente tende a diminuir quando o assunto é a questão comercial, na qual o pluralismo normativo é bem aceito pelos governantes.

Diante dessa percepção, é possível observar que, em relação à circulação de capitais, a resposta dos Estados com os processos de globalização tende a ser mais positiva, porém, quando se trata de mobilidade humana, a situação ainda apresenta-se sob uma lente limitada. Assim, segundo Rosita Milesi (2007), em que pese a dimensão da migração na vida social, econômica, política e cultural do mundo contemporâneo, é importante sublinhar que:

Esse fenômeno massivo, mundial e urgente corre o risco de ser cercado por conceitos de segurança nacional, de combate ao terrorismo e outros discursos, quando, na verdade, se gerenciado na ótica dos direitos humanos e da família humana, pode aportar importantes contribuições, tanto para os países de chegada como aos de destino. Permeiar as migrações da perspectiva dos direitos humanos é a possibilidade de trazer sobrevida à utopia e, de verdade, efetivar tais direitos (MILESI, 2007, p. 01).

Em outros termos, fatores políticos domésticos podem afetar amplamente os vários regimes de imigração, apesar da convergência internacional. Uma vez que a imigração se tornou um tema notório e propulsor de posições polarizadas envolvendo múltiplos atores e interesses, a tomada de decisão dos governos neste cenário também foi exposta a restrições mais fortes do que no passado. Isso significa que as mudanças nas regulamentações frequentemente envolvem barganhas e negociações complexas, bem como são restringidas por mecanismos institucionais e normativos em vigor.

#### **4.1 Agendas políticas governamentais**

Quando se trata de agendas políticas, a literatura explica que os estadistas e partidos políticos precisam dar prioridade a algumas questões em detrimento de outras, visto que os recursos são limitados. Nessa continuidade, é evidente que a escolha de prioridades parte não apenas das preferências ligadas à agenda ideológica própria, como também, da influência do cenário institucional onde operam.

Além disso, Green-Pedersen e Walgrave (2014) sustentam que aspectos como a competição eleitoral, receptividade da opinião pública, influência de grupos de interesse e pressão midiática, podem influenciar a abordagem de políticas públicas em um sistema democrático. Assim, pode-se deduzir que, embora partidos estejam baseados em princípios ideológicos, fator que naturalmente contribui para que seja dada mais atenção a certas questões do que a outras, a atividade governamental também é influenciada por fatores externos.

No estudo “*Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*”, os autores Roger Cobb e Charles Elder (1972), foram um dos precursores da ideia de agenda governamental como um elemento central do processo político. Consoante afirma Jones (2016), na obra foi desenvolvida a noção de formação da agenda como parte de um debate mais amplo no cenário democrático, conceituando como “um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas, em um dado momento, como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental” (COBB; ELDER, 1972, p. 14). Nesse diapasão, o principal objetivo do estudo foi buscar entender os padrões da relação entre a participação pública e a tomada de decisão, distinguindo a agenda pública (ou sistêmica), a agenda da mídia e a agenda institucional.

Contudo, Howlett e Ramesh (2003) apontam que, embora influente, a explicação oferecida pelos autores limitava a capacidade de explicação do processo de formação de agendas em sistemas democráticos complexos. Assim, o surgimento de novas abordagens teóricas fez os estudos sobre agendas políticas serem reformulados enfatizando a investigação de questões que atravessam a agenda institucional. Como exemplo, é possível citar autores

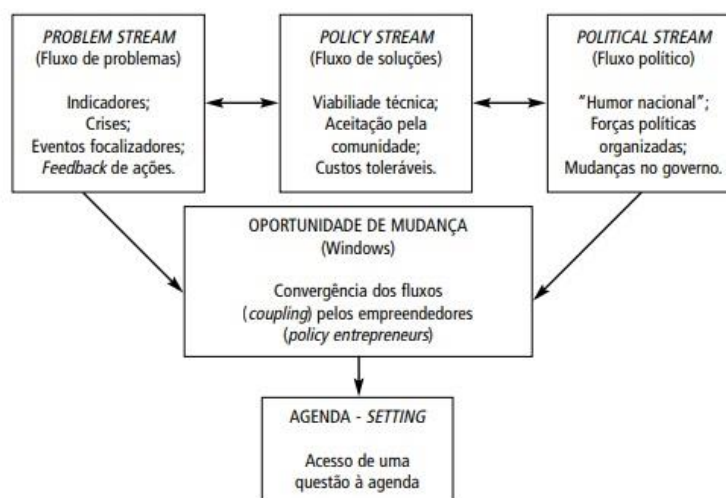
como John Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), que avançaram teórica e empiricamente no estudo das mudanças de políticas públicas.

Feita tais colocações, será delineado os modelos desenvolvidos por John Kingdon e por Frank Baumgartner e Brian Jones, Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) e Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), respectivamente. Atualmente, estes modelos se apresentam como importantes instrumentos na análise de processos de formulação de políticas, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político.

Iniciando pelo modelo de Múltiplos Fluxos, Kingdon (2003) conceitua agenda governamental como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo concentra sua atenção em um determinado momento, ou seja, uma demanda passa a fazer parte da agenda governamental quando é capaz de despertar interesse dos formuladores de políticas. À vista disso, buscando entender como algumas questões passam a ser consideradas e tornam-se proeminentes, o autor desenvolveu um sistema de três fluxos decisórios (*streams*): problemas, soluções ou alternativas e políticas. Ainda, segundo o estudioso, quando estes fluxos se convergem, são produzidas mudanças na agenda.

Para melhor compreensão da ideia proposta por Kingdon (2003), cabe observar a figura esquemática elencada a seguir na qual apresenta um modelo de *multiple streams*, onde se verifica os três fluxos reunidos pelos empreendedores de políticas.

**Figura 1** – Modelo de Kingdon (*multiple streams*).



Fonte: CAPELLA, 2004, p. 32.

Do esquema observa-se que, no primeiro fluxo, o modelo busca analisar como as questões são reconhecidas como problemas e os motivos que os levam a ocupar a agenda governamental. Importante pontuar que, para Kingdon (2003), as condições – uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação – transformam-se em problemas, despertando o interesse dos participantes de um processo decisório, por meio de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos e; feedback das ações governamentais. Por conseguinte, o segundo fluxo mostra um conjunto de alternativas e soluções para os problemas onde aquelas que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e de custo, bem como as que possuem melhor receptividade do público em geral e dos formuladores de políticas, emergem para a efetiva consideração no processo decisório.

Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela dimensão política, que segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente dos fluxos anteriores, independentemente do reconhecimento

de um problema ou das alternativas disponíveis, este é construído com base em um processo de barganha e negociação política onde, segundo Kingdon (2003), é influenciado por três elementos: “clima” ou “humor” nacional; forças políticas organizadas (exercidas, principalmente por grupos de pressão) e; mudanças dentro do próprio governo. Assim, os grupos de pressão, a opinião pública, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros, determinam o ambiente para que haja mudança na agenda governamental. Para o especialista, entre os elementos considerados no fluxo político, destacam-se as mudanças no clima nacional (*national mood*) e as mudanças dentro do governo (*turnover*) como os maiores propulsores de mudanças na agenda governamental (KINGDON, 2003).

Passando ao modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), é preciso assinalar que este foi pensado para permitir o exame tanto de momentos estáveis, quanto de períodos de rápida transformação no processo de construção de políticas públicas. Segundo os teóricos:

Punctuated-equilibrium theory seeks to explain a simple observation: political process are often driven by a logic of stability and incrementalism, but occasionally they also produce large-scale departures from the past (BAUMGARTNER; JONES, 1999, p. 97).

Em linhas gerais, o modelo aplica a ideia de que extensos períodos de estabilidade, em que as mudanças ocorrem de forma linear, são interrompidos por momentos de rápida modificação. Aplicando às agendas governamentais, a rápida mudança encontra suporte no que os autores chamam de *feedback* positivo, ou seja, algumas questões tornam-se importantes e, por consequência, atraem outras questões que se difundem rapidamente em um efeito cascata (*bandwagon*), dessa forma, as novas ideias dão lugar para movimentos políticos contemporâneos.

Com o propósito de instrumentalizar a análise, os autores elaboraram a definição de “*policy image*” que se traduzem em ideias que sustentam as estruturas institucionais para permitir que a concepção das políticas sejam apresentadas de forma simplificada entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação, processo essencial para que ocorra o acesso de uma questão ao macro sistema (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Ainda, os autores sustentam que as *policy images* desenvolvem-se com base em dois componentes: as informações empíricas e os apelos emotivos (*tone*); este último, segundo os autores, é o fator crítico no desenvolvimentos das questões uma vez que podem influenciar a mobilização em torno da ideia.

Não obstante, Baumgartner e Jones (1993) entendem que para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução, em outros termos, assim como Kingdon (2003), os autores assentam que condições políticas e sociais não se transformam necessariamente – e automaticamente – em problemas.

Considerando o exposto, é possível depreender que ambos os modelos teóricos apresentados compartilham muitos aspectos em relação ao processo de formação de agenda governamental. Tanto o modelo de *Punctuated Equilibrium* quanto o modelo de *Multiple Streams*, acreditam que a aceção de uma questão – expressa em uma imagem ou símbolo – é primordial na análise de formação das agendas. Baumgartner e Jones (1993) desenvolvem a conceituação da questão como força fomentadora da mobilização do cenário de atores anteriormente indiferentes, ocasionando mudança da agenda e, assim, a manipulação das imagens com efeitos diretos sobre a movimentação de indivíduos e grupos, relacionando o equilíbrio dos subsistemas às mudanças repentinas no macro sistema. Por outro lado, Kingdon (2003) ressalta as estratégias dos formadores de políticas na tentativa de cativar a atenção de sujeitos influentes no governo e nas comunidades em geral.



Por oportuno, pontue-se que a mídia é outro ator que recebe ênfase nos dois modelos analisados. Enquanto para Kingdon a mídia geralmente retrata as questões que já estão se movendo na agenda governamental, não tendo grande influência na sua estruturação, Baumgartner e Jones destacam a capacidade da mídia em direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão.

Destarte, considerando que este trabalho possui foco na agenda de imigração, a próxima subseção abordará, de forma sucinta, a pauta relacionada à migração no âmbito das agendas governamentais, observando as dinâmicas dos modelos expostos, que podem levar os partidos estabelecidos a ajustar e instrumentalizar suas prioridades.

#### **4.2 A imigração na pauta governamental**

Como ficou demonstrado no tópico anterior, as agendas políticas constituem parte integrante dos sistemas políticos e portanto, decisões políticas e seus resultados, não podem ser inteiramente compreendidos sem considerar as prioridades dos atores políticos e dos fatores que conduziram a essa priorização. Embora as preferências dos agentes políticos não levem necessariamente a mudanças políticas, essa aparece como uma condição prévia. Conforme demonstram Baumgartner e Jones (1993), a maioria das mudanças políticas ocorrem durante situações de maior concentração geral na política, nesse sentido, no que diz respeito à imigração, Akkerman (2015) aponta que a questão vem sendo fortemente politizada. Frise-se que, embora a politização da questão introduza uma condição para que mudanças nas políticas de imigração aconteçam, por si só, não é garantia suficiente para que sua concretização ocorra.

Ademais, é preciso considerar, assim como já ficou demonstrado neste trabalho que, as mudanças políticas não dependem tão somente da intenção dos atores políticos de fazê-las acontecer. Sinteticamente, esta situação decorre de dois aspectos: primeiramente, a relevância das questões relacionadas à migração varia ao longo do tempo e entre os atores políticos; em segundo, há inúmeros fatores fora do controle dos partidos que também concorrem para influenciar medidas políticas, seja restringindo institucionalmente a capacidade de decisão ou, de acordo com Hampshire (2013), estabelecendo limites normativos para as ações dos Estados.

Nesse ínterim, faz-se necessário ressaltar que a política de imigração não é um conceito unidimensional. Medidas de política que regulam a entrada e assentamento de estrangeiros são plurais, porque dizem respeito a diferentes categorias de imigrantes, sistemas operacionais e ferramentas. Na explicação de Haas e Natter (2015), as políticas de imigração normalmente consistem em um “saco misto” de políticas voltadas para diferentes grupos de migrantes e categorias políticas.

No mesmo sentido, Helbling *et al.* (2013) elabora uma concepção segundo a qual a população imigrante é composta principalmente de quatro grupos, que refletem as principais razões pelas quais os estados podem aceitar imigrantes, quais sejam: econômicos (migração laboral), sociais (reunificação familiar), humanitários (asilo e refugiados) e cultural/histórico (coétnicos). Além disso, o estudioso propõe que as medidas de política de imigração são agrupadas de acordo com sua localização em um esquema bidimensional composto por um “*modus operandi*” (como as leis funcionam) e um “*locus operandi*” (onde os estados regulam: internamente ou externamente). Nessa continuidade, as políticas de imigração são divididas em regulamentos, vinculando disposições; e controles, mecanismos para monitorar os regulamentos.

Do exposto, considerando que as políticas de imigração dizem respeito a diferentes domínios e tipos de medidas, é relevante destacar que cada um deles pode estar sujeito a diferentes pressões e interesses. Por exemplo, as políticas de asilo e refugiados são muitas vezes moldadas por normas internacionais baseadas em direitos humanos e obrigações humanitárias morais e, por esta razão, é possível que um campo de imigração se torne mais restritivo ao tempo em que outro se liberaliza. De maneira semelhante, alguns países podem eventualmente

conceder mais direitos aos imigrantes para entrar em seus territórios, mas aplicarem medidas mais seletivas e restritivas que regulam as etapas anteriores à entrada no país, como a elegibilidade de estrangeiros para obter vistos.

Conforme leciona Burni (2019), a literatura sobre políticas de imigração desenvolve várias abordagens para entender suas determinantes e explicar tendências comuns entre as diferentes nações. Nesse contexto, algumas abordagens atribuem maior importância a normas internacionais e a dinâmica econômica para explicar a convergência e liberalização das políticas de imigração. De outro turno, teorias consideram que os Estados-nação não perderam sua capacidade de controlar a imigração em um mundo globalizado, nessa visão, já apontada no presente estudo, aspectos domésticos, instituições e interesses continuam a ser centrais para explicar as decisões nesta área de política.

Em ambas as perspectivas, as variáveis como os interesses dos atores, instituições, regras normativas, fatores socioeconômicos ou dinâmicos são introduzidas como potenciais impulsionadores ou condições para mudanças nas medidas de imigração promovidas pelos Estados receptores de imigrantes. É notório, portanto, que a imigração é um fenômeno ativo e que as políticas de imigração podem ser adaptadas aos contextos em movimento, no entanto, em geral, tais políticas não se transformam no mesmo ritmo em que os deslocamentos acontecem.

## 5. POLÍTICA MIGRATÓRIA E SECURITIZAÇÃO

Como já assinalado anteriormente, os Estados possuem jurisdição dentro de suas fronteiras, o que significa que, no que se refere aos panoramas migratórios, eles possuem autoridade plena para estabelecer quem poderá adentrar seu território. Nesse viés, Michel Foucher (2009) pontua que as fronteiras funcionam como uma espécie de guardadora da identidade nacional, além de reter a entrada de grupos indesejados. Vejamos:

A fronteira é, para o Estado, um teatro onde a legitimidade de seu poder é observada com atenção. Nada de mais desastroso para uma autoridade soberana do que ser acusada de ter perdido o controle de sua fronteira. Sua missão é de garantir a segurança. O limite serve de lugar metafórico à identidade nacional, étnica ou cívica, separando-nos dos outros. A função de representação é essencial: cada comunidade nacional possui seu próprio mapa mental, seu relato, sua história, seus mitos, seus lugares e seus lapsos de memória (FOUCHER, 2009, p.25).

Fica evidente que o tema das migrações reserva estreita relação com as fronteiras e com os mecanismos de controle criados pelos Estados-nação que, por meio de convenções securitizadoras, passam a encarar os fluxos migratórios como interesse de segurança nacional. Outrossim, Huysmans (2006) preleciona que a imigração pressiona a capacidade social, política e econômica dos países receptores o que, por conseguinte, faz com que a questão transforme-se em um tema securitizado, levantando o sentimento de identidade política através da distribuição do medo na sociedade autóctone.

De forma sintética, o conceito de securitização é ligado à Escola de Copenhague e é visto como uma síntese do construtivismo e do realismo político clássico. A ideia de securitização foi proposta pelos teóricos Ole Waever, Barry Buzan e Jaap de Wilde, na obra *Security: A New Framework For Analysis* (1998), onde trataram acerca de segurança de forma mais abrangente. Nessa conjuntura, define-se como o processo pelo qual atores do estado transformam um assunto em matéria de segurança.

Consoante Tanno (2003), para a Escola de Copenhague, qualquer matéria poderia ser considerada uma questão de segurança, desde que reconhecida socialmente como uma ameaça. O raciocínio é que toda questão pode variar do assunto não-político para o político e, posteriormente, pode ser securitizado.

No contexto do discurso securitizado, uma questão é apresentada como matéria de máxima prioridade, associada a um rótulo de segurança; nesse passo, o agente securitizador indica uma necessidade e um direito para tratar a questão por meios excepcionais. Por conseguinte, os discursos em face de uma ameaça existencial legitimam práticas de exceção, que uma vez reproduzidas, passam de atos de emergência a ações normalizadas e legais. Ademais, é imperioso ressaltar que, a securitização apenas é possível com o apoio do público pois, na falta dele, existe somente o movimento securitizador (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998).

No âmbito da academia, é consenso que a partir de 11 de setembro de 2001, diante da preocupação gerada com os ataques ocorridos nos Estados Unidos, uma mudança de paradigmas foi responsável por deslocar a relação da imigração ligada apenas à identificação nacional e à proteção econômica e vinculá-la à integridade e a segurança do Estado. Segundo Fierk (2007), houve uma mudança no significado de segurança.

No mesmo sentido, Montenegro (2011, p. 08) propõe que tais acontecimentos foram propulsores não só do temor quanto ao terrorismo, mas também por incitarem “a discussão acerca da relação religião/fundamentalismo, provocando uma alteração na transferência do foco da guerra inter-estatal para as relações entre Estado e atores não estatais”. Dessa forma, partindo da visão alargada de segurança, justifica-se a entrada de novos atores e objetos de referência para a agenda de segurança dos países. Por oportuno, destaca-se que, dentre estes novos atores não estatais entendidos como ameaça, encontram-se os imigrantes que passaram a ser associados ao terrorismo e à criminalidade transnacional organizada em um movimento que acompanhou também a estereotipação exacerbada dos muçulmanos. Tal afirmação é bem justificada pelas palavras de Ferreira (2010), vejamos:

Com os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, o sentimento de insegurança generalizou-se e a imigração passou a ser também associada à ameaça terrorista, uma vez que a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos (Walthelm, s.d., p.2). Os ataques perpetrados por 19 membros da rede Al Qaeda, que se encontravam nos EUA com vistos temporários (três dos quais tinham expirado), marcam a urgência no aprofundamento da relação imigração-segurança (FERREIRA, 2010, p. 17).

Verifica-se, portanto, que os imigrantes passaram a ser vistos como ameaça ao bem-estar das sociedades. No entanto, Brancante e Reis (2009) atentam para o aspecto de que as organizações criminosas se aproveitam das oportunidades do processo globalizante para atingir objetivos próprios, não sendo necessariamente tomadas de uma identidade étnica, religiosa ou nacional específica. Por sua vez, o terrorismo ocasionou significativo efeito na percepção de insegurança na comunidade global. Ainda, de acordo com o que apresenta Ferreira (2010), o entendimento do fenômeno da imigração como ameaça à segurança pode ser associada a uma série de fatores que compreendem grupos influentes, forças policiais, corporações privadas, setores da mídia, entre outros, que seriam responsáveis por intensificar a visão desta categoria enquanto ameaça à liberdade da sociedade e à soberania dos Estados.

Ante o exposto, a segurança tornou-se um componente indispensável ao analisar-se a questão migratória (CASTLES, 2009). No que se refere à relação entre segurança e Estado, ressalta-se que o objeto securitizado e o sujeito a quem se destina a proteção depende, sobretudo, de questões eminentemente políticas. Os estudiosos da Escola de Copenhague dividiram as questões de segurança em cinco âmbitos, nessa perspectiva:

O setor militar trata das relações de coerção enérgica; o setor político trata das relações de autoridade, status governativo e reconhecimento; o setor econômico trata das relações de comércio, produção e finanças; o setor social trata das relações de

identidade coletiva; e o sector ambiental trata das relações entre a atividade humana e a biosfera planetária (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p. 07).

No que se refere a imigração e as políticas migratórias, estas se inserem no setor social ou de segurança societal, que concerne a segurança de identidade. Dessa forma, segundo Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 119), “o conceito organizacional no setor societal é a identidade. Insegurança societal existe quando comunidades de qualquer tipo definem um desenvolvimento ou potencialidade como uma ameaça à sua sobrevivência enquanto comunidade”. Faz-se mister assinalar que, a securitização da imigração também pode ser verificada por meio da securitização das fronteiras, uma vez que são a porta de entrada dos imigrantes nos países de destino.

Para além disso, Guia (2012) faz alusão ao fato de a Lei Penal estar se convergindo com a Lei de Imigração, o que resulta em um episódio chamado “crimigração”. De forma objetiva, o trato de questões relativas aos imigrantes tem se tornado mais incisivas, na medida em que sua imagem é relacionada à aumentos nos níveis de criminalidade. De acordo com Piovesan (s.d), plataformas racistas e xenófobas tem adentrado na agenda política de partidos com o argumento de combate ao terrorismo, defesa à identidade nacional, combate à imigração ilegal, etc. Por conseguinte, tem estimulado uma aceitação generalizada de práticas xenófobas, inspiradas na conservação da identidade nacional com a violação de direitos dos não nacionais e das minorias étnicas, culturais e religiosas.

Gradativamente, as recorrentes imputações feitas aos imigrantes acabam por incentivar a prática da securitização deste fenômeno. A securitização da imigração permite que se crie, sob uma condição especial, a legitimação política necessária para que sejam definidas leis e normas específicas de repressão e contenção em um regime diferenciado de aceitação. Entretanto, inserir todo e qualquer imigrante dentro de um contexto de ameaça não tem efeito na diminuição do seu contingente ou na qualificação dos seus fluxos, pelo contrário, observa-se um aumento da vulnerabilidade destes em questões referentes ao acesso à direitos básicos.

Cabe analisar, neste momento, de forma mais aprofundada, como se deu a construção da imagem do imigrante como elemento de risco à sociedade, bem como a manifestação dos fenômenos de criminalização do migrante.

### **5.1 O imigrante como elemento de risco à sociedade**

Consoante já apontado no presente escrito, nos últimos anos houve um processo de massificação das migrações devido as mudanças provenientes do mundo globalizado. No entendimento de Santos (2013), o fenômeno da globalização culminou na aproximação de comunidades diversas. No dizer da professora Maria João Guia (2013):

A globalização que caracteriza o mundo atual tem permitido uma maior visibilidade das oportunidades além-fronteiras, ainda que para muitos esse ensejo não passe de uma mera ilusão. Simultaneamente, a circulação internacional de pessoas tornou-se uma realidade cada vez mais ao alcance dos que nasceram em países favoráveis a tal movimentação, enquanto noutros Estados se levantam múltiplas barreiras à entrada de estrangeiros (GUIA, 2013, p. 30).

Não obstante, no contexto atual, os migrantes tornaram-se indesejados, o que fica demonstrado a partir de políticas nacionalistas, conservadoras e protecionistas. Segundo Rotta (2016), dos efeitos mais pronunciados da globalização, pode-se destacar a sensação constante de insegurança dos indivíduos que, conjuntamente com a dificuldade em lidar com as diferenças, tornam-se pilares cruciais ao paradigma de estado de exceção, com adoção de práticas contrárias ao Estado Democrático de Direito.

Nesse viés, Zygmunt Bauman expõe que há uma constante sensação de insegurança que paira sobre a sociedade moderna e assenta que tal sentimento é uma consequência negativa do

processo de globalização. Para o sociólogo, a “vida líquida moderna é uma vida de suspeita permanente e vigilância incessante”, nesse sentido, pontua que “estamos todos em perigo, e todos somos perigosos uns para os outros” (BAUMAN, 2008, p. 66 e 128).

Desse modo, deduz-se que o outro é uma contínua fonte de ameaça, justamente pelo fato dos indivíduos não estarem aptos para lidar com o diverso e assim, tem-se o que Bauman coloca como um estado de constante de ininterrupta vigilância. Da mesma forma, pode-se verificar que esta insegurança manifesta-se especialmente em relação ao estrangeiro/imigrante, o que faz com que, segundo Bauman (2008), mantenha o outro em uma “zona cinzenta”. Conforme a definição do autor:

A sorte de um “estrangeiro”, capturado e mantido numa “zona cinzenta” perturbadoramente indefinida, que se estende entre os inimigos declarados e os amigos de confiança, sempre foi a encarnação da ambivalência. Os Estados modernos fizeram o possível para eliminar ou pelo menos reduzir essa ambivalência, mortificante para aqueles classificados na categoria de estrangeiros, mas também muito desconfortável para quem assim os classifica. Talvez tenha sido por refletir sobre a histórica complicada (e inconclusa) desses esforços que se cunhou a famosa/infame definição de soberania de Carl Schmitt como o “direito de excluir” (BAUMAN, 2008, p. 164).

Nessa toada, ao definir estrangeiro, Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes preceitua o seguinte:

[...] é um atributo negativo que designa o não-pertencimento a um grupo de referência determinado. No sentido jurídico, este grupo de referência é o país do qual o estrangeiro em questão não é ‘nacional’. A palavra estrangeiro está carregada de significados que excedem o âmbito estritamente jurídico, porque a qualidade de estrangeiro pode ser atribuída em função de fronteiras distintas às do espaço nacional. [...] Assim, pode haver várias espécies de “estrangeiros”, conforme se refiram ao nível legal, cultural, ou social. Essas várias matizações estão interconectadas e hierarquizadas. Além disso, incumbindo a diferentes âmbitos sociais, podem adquirir distintos significados em diferentes contextos. Ao definir aquele que ‘não pertence’ a uma determinada coletividade, a palavra estrangeiro é utilizada como rótulo que se destina a distribuir e classificar pessoas. Ao mesmo tempo em que tal classificação pode ser utilizada para rebaixar o estrangeiro, por ser ‘não pertencimento’, serve também para exacerbar a unicidade do grupo que lhe excluí. Nessa linha de raciocínio, o estrangeiro, porque está em território alheio, é um intruso (se estivesse em seu próprio território, longe das vistas, mas dentro do imaginário do grupo em questão, seria um bárbaro). Ademais, como se considera que não está completamente assentado, é visto como um emigrante em potencial (LOPES, 2009, p.31-35).

Na mesma senda, Guido Soares designa o termo estrangeiro como um referencial negativo atribuído ao indivíduo, vejamos:

[...] o indivíduo ou indivíduos que, embora estejam domiciliados ou residentes num determinado Estado, não pertencem ao círculo daquelas pessoas que possuem a nacionalidade desse Estado. Trata-se, portanto, de um referencial negativo: qualidade ou status de um indivíduo que não tem os mesmos direitos nem os mesmos deveres daqueles outros indivíduos, os quais a ordem jurídica considera como seus nacionais (SOARES, 2004, p.170).

Dentro da academia, é evidenciado que a associação da imagem do estrangeiro como um potencial fator de risco à sociedade se intensificou após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Amaral (2017), afirma que o acontecimento inaugurou a denominada “globalização do terror”, pautado na figura do imigrante como um elemento de

risco à sociedade e que, portanto, deve ser combatido. Nesse contexto, Butler explica que foi desencadeado um estado de emergência, marcado por discursos midiáticos e políticos voltados a “guerra ao terrorismo”, por meio do fortalecimento do estado de segurança e do combate aos inimigos (BUTLER *apud* FERREIRA, 2015).

Por conseguinte, a internalização da figura do imigrante como portador de problemas, serve como estrutura para a institucionalização do medo e a subsequente ligação desses indivíduos às classes de risco. Nessa configuração, a identidade do imigrante passa a ser verificada de forma associada ao terrorismo, à criminalidade e a clandestinidade, assim, o imigrante é tratado como um ser desumanizado, não possuidor de direitos, reduzindo-se apenas a um inimigo. Nessa conjuntura, Bauman os define como indivíduos privados de direitos humanos não apenas na prática, mas também pela normatividade jurídica.

A desumanização abre caminho à exclusão da categoria de seres humanos legítimos, portadores de direitos, e leva, com nefastas consequências, à passagem do tema da migração da esfera da ética para a das ameaças à segurança, prevenção e punição do crime, criminalidade, defesa da ordem e, de modo geral, ao estado de emergência comumente associado à ameaça de agressão e hostilidades militares (BAUMAN, 2017, p. 48).

Além disso, outro fator que, segundo Alexis Spire (2013), contribui para consolidar a figura do imigrante como sujeito de risco é o “parasitismo social”. Ao referir-se ao termo, Wermuth e Senger (2017) lecionam que este refere-se ao enquadramento dos imigrantes enquanto “parasitas” de um *welfare state* cada vez mais preocupado com o cumprimento de seus objetivos tão somente para com os cidadãos nativos. Nesse sentido, Bauman (2005) reflete que:

O novo medo dos terroristas foi misturado e cimentado com o ódio aos “parasitas”, sentimento bem entrincheirado, mas que precisa de constante alimento, matando dois coelhos com uma só cajadada e dotando a atual cruzada contra os “parasitas da previdência” de uma nova e invencível arma de intimidação de massa. [...] As preocupações dos cidadãos com seu bem-estar foram removidas do traiçoeiro terreno da precariedade promovida pelo mercado, no qual os governos dos Estados não têm capacidade nem vontade de pisar, e levadas para uma área mais segura e muito mais telefotogênica, em que o poder aterrorizante e a resolução férrea dos governantes podem ser de fato apresentados à admiração pública (BAUMAN, 2005, p.71).

Nesse ambiente, o Estado associa ao imigrante todas as mazelas sociais, onde a potencialidade terrorista em conjunto com o parasitismo social são pilares do surgimento de um ambiente fundamentado, segundo Bauman (2009), pela “mixofobia”, ou seja, pelo medo de misturar-se. Para Wermuth (2014, p. 16) “a mixofobia alimenta a desconfiança em face o “estranho”, impondo a necessidade constante de estabelecimento de um espaço de “segurança”. Bauman escreve sobre o medo do outro e do diferente, expondo o seguinte pensamento:

Refugiados da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram – como o são agora – estranhos. Estranhos tendem a causar ansiedade por serem “diferentes” – e, assim, assustadoramente imprevisíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos todos os dias e das quais acreditamos saber o que esperar (BAUMAN, 2017, p.10).

Ainda, cabe salientar que Bauman (2009) sinaliza que a modernidade forjou um “teste de pureza” de criação e anulação de corpos estranhos (que são compostos das classes perigosas: moradores de rua, pobres, vagabundos, imigrantes), que nada mais são que subprodutos da

desregulamentação universal e da inquestionável prioridade outorgada à irracionalidade do mercado, à custa do despedaçamento das redes protetoras, sustentadas por razões não econômicas. E a busca da pureza expressa-se, diuturnamente, com a ação punitiva contra ditos corpos estranhos, “ímpuros”, uma vez que não passaram pelo teste do mercado.

Do exposto, percebe-se que o Direito Penal, sobretudo a teoria do Direito Penal do Inimigo, tem sido um instrumento utilizado como combate à imigração, vez que tratam os imigrantes como verdadeiros “inimigos”, privando-os de direitos e garantias fundamentais. Nessa perspectiva, trataremos do tema a seguir.

## **6. O DIREITO PENAL DO INIMIGO DE GÜNTHER JAKOBS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À IMIGRAÇÃO**

Nos últimos anos, é possível perceber a crescente preocupação com o enfrentamento aos novos riscos apresentados pelo fenômeno da globalização. É nesse cenário que, segundo Wermuth (2011), o Direito Penal assume destaque como instrumento de resposta ao conjunto de práticas de convencionou-se chamar de “terrorismo”.

Em sede de conceituação, Cezar Roberto Bittencourt (2011) apresenta o Direito penal como um conjunto de normas jurídicas que tem por objeto a determinação de infrações de natureza penal e suas sanções correspondentes. Na mesma senda, Zaffaroni (2007) evoca que o Direito Penal constrói uma “cápsula de contenção” onde deve deter a violência, a fim de que não se espalhe e contamine a sociedade. Nesse cenário, expõe Aguiar e Wermuth (2018):

Ocorre a expansão do Direito Punitivo, no intento de dar respostas eficientistas aos medos e inseguranças da população em relação à imigração irregular. O Direito Penal, com o objetivo de evitar que os riscos se convertam em situações concretas de perigo, passa a ser utilizado como instrumento preventivo. (AGUIAR; WERMUTH, 2018, p. 108).

Ademais, como bem destacou Leonardo Sica (2002, p.77): “o terreno fértil para o desenvolvimento de um Direito Penal simbólico é uma sociedade amedrontada, acuada pela insegurança, pela criminalidade e pela violência urbana”. Assim, no cenário vivenciado, em que a figura do imigrante é vista como um sujeito de risco, somado ao medo dos indivíduos em lidar com o diferente, ganha força o Direito Penal do Inimigo, uma teoria desenvolvida pelo jurista alemão Günter Jakobs, em 1985.

A referida teoria apresenta uma dualidade penal, ou seja, a existência de um Direito Penal do cidadão e um Direito Penal do Inimigo. Em termos simplificados, para esta teoria, o Estado pode tratar os indivíduos que cometem delitos de maneiras distintas, quais sejam, como cidadão ou como inimigo. O indivíduo que é tratado como cidadão possui os seus direitos e garantias respeitados e é submetido ao devido processo legal, de outro turno, os considerados inimigos não possuem proteção aos seus direitos e garantias fundamentais (JAKOBS; MELIÁ, 2010).

Nesse sentido, o teórico assimila que o inimigo é aquele que desafia as convenções da sociedade como estabelecidas e, dessa forma, ameaça a estrutura estatal buscando a sua destruição. Por não respeitar os regramentos próprios do estado democrático, esse indivíduo não faz jus aos direitos e garantias fundamentais aplicáveis aos cidadãos. Para Jakobs (2010), a pessoa tida como inimiga não é apenas punida pelo fato que cometeu, mas em razão da periculosidade que representa para a sociedade. Logo, a pena não tem como escopo punir um fato já consumado e sim eliminar um perigo futuro, que ameasse a manutenção do Estado e o bem-estar da sociedade. Assim, Jakobs observa que a punibilidade:

[...] não se trata, em primeira linha, da compensação de um dano à vigência da norma, mas da eliminação de um perigo: a punibilidade avança um grande trecho para o

âmbito da preparação, e a pena se dirige à segurança frente a fatos futuros, não à sanção de fatos cometidos. (JAKOBS; MELIÁ, 2010, p. 34).

Dessa forma, diferentemente do modelo convencional do Direito Penal, que é dotado de viés garantista e retrospectivo, o Direito Penal do Inimigo é munido de orientação prospectiva, ou seja, se baseia em condutas futuras para aplicar sanções a delitos que o indivíduo possa vir a cometer. Diante disso, é possível observar que o conceito de Jakobs está assentado em alguns pilares como: I) antecipação da punição, no qual o ponto de referência não é o ato cometido, mas um ato futuro; II) desproporcionalidade das penas; III) criação de leis severas direcionadas para um grupo específico, à exemplo de “terroristas”; IV) flexibilização das garantias do processo penal que podem, inclusive, ser suprimidas, como prisão preventiva sem prazo e interceptação telefônica sem autorização judicial; e V) descrição vaga dos crimes e penas.

Segundo preleciona Gracia Martin (2007), no dizer de Jakobs, o Direito Penal do Inimigo é legítimo em função da necessidade de segurança por parte da sociedade e do Estado. Dessa forma, caso não sejam aplicadas as medidas de exceção, o Estado não pode garantir segurança aos cidadãos, portanto, seu objetivo é alcançado quando o inimigo é excluído da sociedade. Nessa perspectiva, é possível verificar que o denominado Direito Penal do Inimigo abriga dois fenômenos criminais: o simbolismo do Direito Penal e o punitivismo expansionista, capaz de agregar sob a mesma égide o conservadorismo e o liberalismo penal.

De outra face, se revela criticável a teoria de Jakobs, posto que abandona o Direito Penal do fato e adota uma concepção ligada ao autor. Tal ponto de vista se configura extremamente arriscado a medida em que, nas palavras do jurista argentino Zaffaroni e de Pierangeli:

Um Direito que reconheça, mas que também respeite, a autonomia moral da pessoa jamais pode penalizar o ser de uma pessoa, mas somente o seu agir, já que o direito é uma ordem reguladora de conduta humana. Não se pode penalizar um homem por ser como escolheu ser, sem que isso viole a sua esfera de autodeterminação (ZAFFARONI; PIERANGELI, 1997, p. 119-120).

Para fins deste trabalho, é importante ressaltar que o Direito Penal do Inimigo tem sido utilizado pelos Estados como política migratória, visto que os imigrantes são considerados “inimigos”. Assim, nas palavras de Aguiar e Wermuth (2018), os países desempenham uma verdadeira “caça” à imigração, especialmente à imigração irregular. A título de exemplo, pode-se citar políticas migratórias mais restritivas, deportações em massa, prisões administrativas, entre outras medidas; deste modo, os imigrantes – inimigos – são considerados, perante à sociedade, sujeito de não direitos, pois segundo essa narrativa, oferecem um risco a toda comunidade, devendo ser combatidos.

Para os supracitados autores, “tais práticas de controle repressivo e para-carcerário são totalmente independentes do agir concreto desses indivíduos e sim ligadas à sua construção e ao seu tratamento como classes perigosas, como categorias de risco, como um perigo potencial” (AGUIAR, WERMUTH, 2018, p. 95). Sobre o tema, Silveira (2003) expõe que nessa nova cultura, a excepcionalidade penal, a legislação de emergência ou de exceção é incorporada ao ordenamento jurídico de diversos países, especialmente da União Europeia e América.

Nessa continuidade, é possível verificar o uso do Direito Penal do Inimigo na prática. Logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, assinou o *USA Patriot Act*, uma lei que, com inspiração no modelo de Jakobs, impunha restrições de direitos respaldado no temor da população diante a ineficiência do Estado em propiciar uma política efetiva de segurança. Entre outras medidas, permitia que órgãos de segurança e inteligência interceptassem ligações sem necessidade de autorização judicial, além de incluir provisão que proibia aconselhar e prestar assistência especializada para terroristas e



alteração da *Immigration and Nationality Act of 1952*, para dar mais poder investigativo para o Procurador-Geral e para o Serviço de Imigração e Naturalização (INS).

Com efeito, Ferrajoli (1997) percebe que a aplicação do Direito Penal não é “remédio para qualquer mal”, mas que deve ser prescrita em dose a não ser abolicionista nem sob a égide da tolerância zero, estando seu limite na Constituição e nos Tratados Internacionais. Pode-se afirmar que todas as pessoas possuem um mínimo de dignidade, que é conferido pela Constituição e suas garantias, que fornecem as bases do pacto social, e que devem ser garantidas a todos os indivíduos, não havendo espaço para a dicotomia “amigo-inimigo”. Segundo Ferrajoli:

Esse papel de garantia do Direito tornou-se hoje possível pela específica complexidade de sua estrutura formal, que é marcada nos ordenamentos de constituição rígida, por uma dupla artificialidade: não só pelo caráter positivo das normas produzidas, que é característica específica do positivismo jurídico, mas também pela sua sujeição ao Direito, que é característica específica do Estado Constitucional de Direito, onde a própria produção jurídica é disciplinada por normas, já não apenas formais, como também substanciais, de Direito positivo [...] Graças a esta dupla artificialidade – do seu ser – e do seu – dever ser – a legalidade positiva ou formal do Estado Constitucional de Direito mudou de natureza: já não é só condicionante mas também condicionada por vínculos não só formais, como também substanciais. Podemos chamar “modelo” ou “sistema garantista”, em oposição ao paleo-juspositivismo, a este sistema da legalidade, a que esta dupla artificialidade confere um papel de garantia relativamente ao Direito ilegítimo. [...] Todos os direitos fundamentais – não só os direitos sociais e os deveres positivos por ele impostos ao Estado, mas também os direitos de liberdade e as correspondentes proibições negativas que limitam a intervenção daquele - equivalem a vínculos de substância e não de forma, que condicionam a validade substancial das normas produzidas e exprimem, ao mesmo tempo, os fins para que está orientado esse moderno artifício que é o Estado Constitucional de Direito (FERRAJOLI, 2004, p. 93-94).

Portanto, para Ferrajoli a Constituição representa um novo contrato social de forma escrita e positiva, ou seja, o pacto fundante da convivência civil. O Direito se constitui num sistema de garantias, constituindo-se o garantismo penal um instrumento de salvaguarda de todos, que deve repousar num Direito Penal mínimo: de lei penal do mais débil (FERRAJOLI, 2004). Ante o exposto, a legitimação do Direito Penal na sociedade do risco só é possível se forem respeitados os compromissos políticos, os direitos e garantias fundamentais e o Estado Democrático de Direito, no qual o Direito Penal só se justifica quando destinado à proteção de bens jurídicos, na medida da sua ofensa.

### **6.1 O processo de criminalização do imigrante**

No entendimento de José Brandariz García (2012), na sociedade de risco, os imigrantes são apresentados como responsáveis por uma parte relevante da desordem e insegurança vivenciada nas comunidades complexas e plurais do século XX e XXI. Nesse viés, o imigrante mostra-se como um potencializador de risco, ao qual se atribui a ameaça constante de ilegalidade, em uma zona limítrofe com a criminalidade. Nesse sentido, Rivera Beiras (2005) expõe o seguinte:

A emergência tem sido conceituada como um conjunto de medidas que se caracterizam por fundamentar-se na urgência e na exceção; criar tensão social e ativar um sentido autoritário da sensibilidade social; pôr em prática medidas restritivas e repressivas, que quebram direitos e garantias fundamentais; e, alterar sem suprimir os princípios básicos da ordem constitucional (RIVERA BEIRAS, 2005, p. 67).

Conforme já aludido anteriormente, após os eventos de 11 de setembro de 2001, a questão migratória tem cada vez mais se confundido com a criminal. A estudiosa Juliet Stumpf cunhou o termo “crimigração” – em inglês, *crimmigration* – para denominar as intersecções entre as políticas migratórias e criminal. Para a autora, as leis de imigração e a legislação criminal têm várias nuances em comum, capazes de gerar indistinção prática. Segundo Stumpf, tanto a legislação criminal quanto a legislação migratória, promovem a distinção entre *insiders* e *outsiders* e, portanto, ambas são sistemas de inclusão e de exclusão, que distinguem categorias de pessoas (STUMPF, 2006).

Considerando como sistemas de inclusão e exclusão, a aproximação de ambas as legislações se materializa por meio da Teoria da Pertença (GUIA, 2015) ou ainda, da *Membership Theory* – Teoria dos membros da sociedade – (STUMPF, 2006), que determinam quando um indivíduo pertence ou não a uma comunidade. Nesse contexto, Maria João Guia (2015) observa que a lei de migração passou a ser aplicada a comportamentos que anteriormente eram de competência exclusiva da lei penal, dessa forma, verifica-se um processo de criminalização do imigrante. Para Stumpf (2006), a crimigração ocorre em diferentes frentes, sendo elas: I) a matéria da legislação de imigração e do direito penal cada vez mais se coadunam; II) as sanções da lei migratória são corroboradas pelo direito penal; e III) os aspectos processuais contra violações da lei de imigração assumiram muitas particularidades do processo penal.

Sendo assim, a legislação migratória e a criminal impõe sanções da mesma ordem: primeiramente, a prisão criminal e, em seguida, a deportação/expulsão. Desse modo, no dizer de Maria João Guia, ambas as disciplinas atuam promovendo a distinção entre os indivíduos:

[...] selecionando aqueles cujas ações ou condutas podem ser merecedoras de pertencer ou não à sociedade, sendo que na lei criminal a segregação é efetivada pela reclusão (a pertença na sociedade é definida implicitamente) e na lei de imigração esta é realizada por expulsão (GUIA, 2015, p. 122).

Ademais, enquanto no sistema de justiça criminal as detenções acontecem em situações delineadas, Stumpf (2006) ressalta que, o poder soberano pode prender não cidadãos em um contexto muito vasto (violação da legislação migratória, como quando ingressam ilegalmente no território, ou quando estão aguardando a efetivação de medida de retirada compulsória). Além disso, na legislação migratória, o poder soberano tem maior discricionariedade para decidir quem pode ser excluído do território nacional e destituído da condição de membro da sociedade.

Para a supracitada autora, a crimigração tem favorecido substancialmente para o aumento do encarceramento em massa advindo principalmente de prisões criminais e administrativas, em virtude da entrada irregular de imigrantes ou para fins de expulsão. Sendo assim, como resultado da crimigração, condutas dos não nacionais que antes eram violações civis, tornam-se agravos criminais (STUMPF, 2006).

Tendo em vista que os Estados Unidos ocupam o primeiro lugar entre os países de destino, com mais de 51 milhões de migrantes internacionais em seu território (OIM, 2022), cabe analisar os dados apresentados no Relatório Anual do Ano Fiscal de 2021 da Polícia de Imigração e Alfândega dos Estados Unidos (ICE) — *ICE Annual Report Fiscal Year 2021* — divulgado em março de 2022, no que se refere aos procedimentos imputados aos imigrantes.

De acordo com o Relatório, no ano fiscal de 2021, foram realizadas um total de 74.082 mil prisões administrativas de não cidadãos, das quais 45.755 mil foram classificadas como prioridade de segurança nacional; segurança pública ou segurança de fronteira; ou outra prioridade de segurança pública. Ressalte-se que houve uma queda de 28% em relação aos números do ano fiscal de 2020 (103.603 mil prisões administrativas), no entanto, o declínio está associado a uma ordem emitida pelo *Department of Health and Human Services Centers for*

*Disease Control and Prevention* (CDC), sob a égide do Título 42 da Constituição dos Estados Unidos, que permitiu a expulsão sumária de 1,6 milhões de “cruzadores de fronteiras”, devolvidos ao seu último ponto de trânsito ou aos países de origem, causando uma aparente queda nos números divulgados.

Os dados apresentados pelo ICE ainda apontam para a remoção/deportação de 59.011 mil não cidadãos ilegais, entre estes, pouco mais de dois terços foram classificados como ameaças à segurança fronteiriça ou à segurança pública. O restante do grupo apresentavam outras prioridades de segurança nacional ou segurança pública, segundo o órgão americano. Apesar dos números expressivos apontados pela Polícia de Imigração norte-americana, seja de deportações, remoções ou expulsões sumárias, diversos estudos comprovam que, na prática, a imigração não implica no aumento da criminalidade, especialmente da criminalidade violenta. De acordo com Melossi (2013), a relação entre a imigração e criminalidade tem sido estudada desde o início do século XX, nos Estados Unidos.

A título de exemplo, a Escola de Chicago desenvolveu pesquisas sobre a relação entre desorganização social em grandes centros urbanos – causada, dentre outros fatores, sob a “onda” desordenada de imigrantes e o também imprevisível processo de assimilação e integração – e comportamento criminoso como resultado desses fenômenos. Os autores tenderam à conclusão de que a primeira geração de imigrantes inclinava-se à reprodução de condutas criminais da sociedade de origem, ao passo que a segunda assimilava hábitos do local de destino (MELOSSI, 2013).

No mesmo sentido, seguindo os passos da Escola de Chicago, Robert Sampson (2008) concluiu que a relação entre imigração e criminalidade é inversa, ou seja, imigrantes tendem a cometer menos crimes com uso de violência. Assim, verifica-se que o que ocorre, portanto, é uma desproporcionalidade entre o medo social em face do estrangeiro e a realidade, decorrente da concepção do imigrante como *outsider* a partir dos elementos da securitização e crimigração, já mencionados.

Cumprido ressaltar que as detenções de não cidadãos pelas autoridades migratórias norte-americanas passou a ser objeto de denúncia nas organizações internacionais, inclusive na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Ao analisar as denúncias relacionadas a prisões ilegais, centros de detenções e deportações sumárias, a Comissão ressaltou que detenção é uma medida desproporcional em grande parte dos casos e que programas alternativos à detenção constituem uma forma mais equilibrada para o Estado assegurar o cumprimento da legislação migratória. Além disso, realçou a necessidade de respeito aos direitos humanos dos migrantes, principalmente em relação ao direito à defesa técnica (OEA, 2010).

Por fim, a CIDH afirmou que deveria ser extinto o cumprimento da deportação sumária para todas as pessoas em situação de vulnerabilidade e para os solicitantes de refúgio que manifestassem o temor fundado na ocasião de sua primeira entrevista, em qualquer ponto de entrada (OEA, 2010). Ocorre que, a política de criminalizar a imigração, transformando as infrações da lei de imigração, de natureza administrativa, em infrações de natureza criminal, não é uma exclusividade dos Estados Unidos. Segundo Anselmo (2013), diversos países têm tipificado penalmente as infrações em seus estatutos de migrações, num nítido movimento de “administrativização” do direito penal.

## 7. CONCLUSÃO

É relevante compreender as questões relacionadas a migração e ao deslocamento, e como elas estão mudando a nível global, dada a sua importância para os Estados, comunidades locais e indivíduos. Diante todo o exposto no presente trabalho, restou claro que a migração humana pode ser um fenômeno antigo que remonta aos primeiros períodos da história, mas as suas manifestações e impactos mudaram ao longo do tempo à medida que o mundo se tornou

mais globalizado. Além disso, agora que possuímos mais informações sobre migração e deslocamento a nível global à nossa disposição, é cada vez mais necessário manter-se a par das tendências e padrões em evolução nas migrações e deslocamentos.

Nessa perspectiva, a primeira parte dispôs de uma visão global de migração e migrantes, com base nos dados atuais disponíveis no Relatório Mundial sobre Migrações da OIM (2022). Não obstante as lacunas e defasagens de dados, várias conclusões de alto nível podem ser tiradas, por exemplo: a maior parte dos indivíduos migram internacionalmente por razões relacionadas ao trabalho, família e estudo, envolvendo processos de migração menos desafiadores, tanto para os migrantes, quanto para os países receptores. Por outro lado, outros deixam seus locais de origem por uma série de razões como conflitos, perseguições e desastres e embora estes últimos representem uma parcela relativamente pequena da totalidade de migrantes, em geral, são os que mais necessitam de assistência e apoio.

Por conseguinte, a segunda seção tratou da matéria relativa aos direitos humanos aplicados à migração e como tornou-se pauta elementar nos debates internacionais e nas agendas governamentais. Para tanto, verificou-se que esse panorama deu-se em decorrência das inúmeras violações perpetradas no que tange às políticas migratórias desenvolvidas pelos Estados que, por vezes, reduzem os estrangeiros a uma posição de sujeito sem direitos, evidenciando a necessidade de proteção no âmbito internacional. É nesse contexto que Piovesan (2001) reitera que a criação das Nações Unidas e das suas agências especializadas estabeleceram um novo modelo de conduta nas relações internacionais, incluindo preocupações com a manutenção da paz e segurança internacional, além da adoção da cooperação internacional entre os Estados.

Ao observar a imigração como um fator significativo na construção das sociedades, a terceira parte do escrito buscou analisá-la como uma questão política. Em linhas gerais, notou-se que fatores políticos domésticos podem afetar amplamente os vários regimes de imigração, apesar da convergência internacional. Uma vez que a imigração se tornou um tema notório e propulsor de posições polarizadas envolvendo múltiplos atores e interesses, a tomada de decisão dos governos neste cenário também foi exposta a restrições mais fortes do que no passado. Isto significa que as mudanças nas regulamentações frequentemente envolvem barganhas e negociações complexas, bem como são restringidas por mecanismos institucionais e normativos em vigor.

Por conseguinte, ao estudar a dinâmica de formação das agendas governamentais, foi possível depreender que ambos os modelos teóricos apresentados – *Multiple Streams* e *Punctuated Equilibrium* – compartilham muitos aspectos em comum. As agendas políticas constituem parte integrante dos sistemas políticos e portanto, decisões políticas e seus resultados, não podem ser inteiramente compreendidos sem considerar as prioridades dos atores políticos e dos fatores que conduziram a essa priorização, no que diz respeito à imigração, Akkerman (2015) aponta que a questão vem sendo fortemente politizada. Frise-se que, embora a politização da questão introduza uma condição para que mudanças nas políticas de imigração aconteçam, por si só, não é garantia suficiente para que sua concretização ocorra.

De forma sintética, a seção subsequente abordou o conceito de securitização como uma questão que é apresentada como matéria de máxima prioridade, associada a um rótulo de segurança; nesse passo, esclareceu que o agente securitizador indica uma necessidade e um direito para tratar a questão por meios excepcionais. Nesse sentido, os discursos em face de uma ameaça existencial legitimam práticas de exceção, que uma vez reproduzidas, passam de atos de emergência a ações normalizadas e legais. Ainda, desenvolveu que a partir de 11 de setembro de 2001, diante da preocupação gerada com os ataques ocorridos nos Estados Unidos, uma mudança de paradigmas foi responsável por deslocar a relação da imigração ligada apenas à identificação nacional e à proteção econômica e vinculá-la à integridade e a segurança do Estado. No mesmo sentido, propôs que os imigrantes passaram a ser associados ao terrorismo

e à criminalidade transnacional organizada em um movimento que acompanhou também uma estereotipação exacerbada.

Finalmente, o trabalho fez alusão ao fato de a Lei Penal estar se convergindo com a Lei de Imigração, o que resulta em um episódio chamado “crimigração”. De forma objetiva, o trato de questões relativas aos imigrantes tem se tornado mais incisivas, na medida em que sua imagem é relacionada à aumentos nos níveis de criminalidade.

Em síntese, percebe-se que a problemática foi respondida confirmando-se as hipóteses conjecturadas, visto que, a questão migratória foi altamente politizada e ocupa lugar central nas agendas governamentais, nesse sentido, fatores políticos domésticos podem afetar amplamente os vários regimes de imigração. Ademais, observa-se que a relação entre imigração e criminalidade é inversa, o que ocorre, portanto, é uma desproporcionalidade entre o medo social em face do estrangeiro e a realidade, decorrente da concepção do imigrante como *outsider* a partir dos elementos da securitização e crimigração. Desse modo, a gradual aproximação entre as políticas migratórias e o Direito Penal, sobretudo a teoria do Direito Penal do Inimigo, tem sido um instrumento utilizado como combate à imigração, vez que tratam os imigrantes como verdadeiros “inimigos”, privando-os de direitos e garantias fundamentais.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Jeannine Tonetto; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. A criminalização da imigração irregular e a violação sistemática de Direitos Humanos: a desumanização do imigrante e a institucionalização de um modelo de direito penal do autor. **Revista Jurídica Portucalense**, 2018. Disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/9943>. Acesso em: 07 de jun. 2022.

AKKERMAN, Tjitske; MATTHIJS, Rooduijn. Pariahs or Partners? Inclusion and Exclusion of Radical Right Parties and the Effects on Their Policy Positions. **Political Studies**, 2015.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; ARAÚJO, Nádia de. (Org.). **O Direito Internacional dos Refugiados** – uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva e Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migração. **Revista Justiça do Direito**. Passo Fundo: UPF Editora, 2017. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/7147/4340/>. Acesso em: 10 de jun. 2022.

ANSELMO, Marcio Adriano. O tratamento jurídico estrangeiro: o crime de reingresso do estrangeiro expulso – A visão do Superior Tribunal de Justiça – A visão do Supremo Tribunal Federal. **Revista de informação legislativa**, 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496977>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

\_\_\_\_\_. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

\_\_\_\_\_. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

\_\_\_\_\_. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

\_\_\_\_\_. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BAGANHA, Maria Ioannis. **A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal**. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

\_\_\_\_\_. **Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking**. Oxford: Westview Press, 1999.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. **A Securitização da Imigração: Mapa do debate**. São Paulo: Lua Nova, 2009.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1945.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957. Promulga as Convenções concluídas em Genebra, a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger as vítimas da guerra. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1957.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions an Powers: The structure of internation security**. Reino Unido: Cambridge, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder, 1998.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. São Carlos: UFSCar, 2004.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. **The Age of Migration: International population movements in the modern world**. Nova York: Palgrave, 2009.

CASTRO, Cristina Veloso de. Analisando os princípios e garantias de direitos humanos aplicados à migração. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, 2019.

COBB, Roger W.; Elder, Charles D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston, MA: Allyn and Bancon, 1972.

DANCYGIER, Rafaela; MARGALIT, Yotam. **The Evolution of the Immigration Debate: A Study of Party Positions over the Last Half-Century**, 2018.

DIAS, Luciana de Oliveira. **Migrações, trabalho e capitais goianos(as) no mundo: um diagnóstico dos processos migratórios internacionais**. Aguas de Lindoia, 2013.

DONNELLY, Jack. Cultural relativism and Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 1985.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, 6ª ed., Madrid: Trotta, 2004.

\_\_\_\_\_. **O direito como sistema de garantias**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa. **A Política de imigração europeia: instrumento da luta anti-terrorista?** Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, 2010. Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/5703/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acessado em: 23 de jun. 2022.

FERREIRA, Helder. **Judith Butler reflete sobre atentados em Paris**. In: Revista Cult. São Paulo, 2015.

FIERKE, Karin. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity, 2007.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por Fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

GARCÍA, José Ángel Brandariz. *Control de los Migrantes y Derecho (penal) del Enemigo: notas sobre exclusión e inclusión en matéria sancionadora*. Curitiba: LedZe, 2012.

GEDDES, Andrew; SCHOLTEN, Peter. *The Politics of Migration & Immigration in Europe*, 2ª ed. Londres: Sage Publications, 2016.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

BURNI, Aline. **Government agenda under electoral pressure** [manuscrito]: the impact of radical right parties on immigration policies in western european democracies (1980-2010). Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2019.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer; WALGRAVE. *Agenda Setting, Policies and Political Systems: A Comparative Approach*. The University of Chicago and London, 2014.

GUIA, Maria João. **As fronteiras da imigração, crime e “crimigração”**. Netherland: Mateus, 2013.

\_\_\_\_\_. **Crimigração, Securitização e o Direito Penal do Crimigrante**. Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, *Revista Liberdades*, 2012. Disponível em: [http://ibccrim.org.br/site/revistaLiberdades/\\_pdf/11/integra.pdf#page=90](http://ibccrim.org.br/site/revistaLiberdades/_pdf/11/integra.pdf#page=90). Acessado em: 17 de jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Imigração, ‘Crimigração’ e Crime Violento:** os reclusos condenados e as representações sobre imigração e crime. Tese (Doutorado), Curso de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

GUIRAUDON, Virginie; LAHAV, Gallya. A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Migration Studies*, 2000.

HAMPSHIRE, James. *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*. Cambridge: Polity Press, 2013.

de HAAS, Hein; NATTER, Katharina. *The Determinants of Migration Policies: Does the Political Orientation of Governments Matter?*. Oxford, 2015.

HELBLING, Marc; et al. Symposium: How to Measure Immigration Policies. *Newsletter of the American Political Science Association*, 2013.

HESSE, Konrad. Grundrechte, Auflage, 1986, *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 472.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and subsystems*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.

HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge, 2006.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo:** Noções e críticas, 4<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

JAMESON, Fredrik. **Pós-modernismo:** a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 2000.

JONES, Bryan D. A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder. *Handbook of public policy agenda setting*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 3<sup>a</sup> ed. New York: Harper Collins, 2003.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de imigração:** o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Nuria fabris, 2009.

MARTÍN, Luis Gracia. **Horizonte do finalismo e o direito penal do inimigo** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MCLAREN, Lauren M. *Immigration and Perceptions of National Political Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MÁRMORA, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Alianza Editorial S.A., 2002.



MELOSSI, Dario. Punishment and Migration Between Europe and the USA: A Transnational “Less Eligibility?”. *The Sage Handbook of Punishment and Society*. Los Angeles: SAGE, 2013.

MENGOZZI, Paolo. Direitos Humanos. **Dicionário de política I**, 13ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010. p. 57-60.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração**: a perspectiva dos Direitos Humanos. Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2022.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

MONTENEGRO, Bruno Márcio Patrício. **As “Novas Ameaças” e a Multidimensionalidade da Segurança Internacional**. III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), 2011. Disponível em: [http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/bruno\\_montenegro.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/bruno_montenegro.pdf). Acesso em: 11 de jun. 2022.

OIM. *Informe sobre las Migraciones em el Mundo 2022*. Organização Internacional para as Migrações (OIM), Genebra, 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 14 de jun. 2022.

OULHAJ, Lhacen. Globalização, Migrações Internacionais e Pobreza. **Colóquio Globalização, pobreza e migrações**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007.

PERES LUÑO, Antônio. *Derechos humanos, estado de derecho y Constitución*. 5ª ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PIOVESAN, Flávia. **Ministério das Relações Exteriores**, s.d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/imigracao-e-xenofobia>. Acesso em: 26 de jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Proteção internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Internacional e Econômico**, 2003.

\_\_\_\_\_. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos**, 6ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

RIVERA BEIRAS, Iñaki. *Recorridos y posibles formas de la penalidad*. Barcelona: Anthropos, 2005.

SAMPSON, Robert J. Rethinking crime and immigration. *Contexts*. Yale: American Sociological Association, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SICA, Leonardo. Direito penal de emergência e alternativas à prisão. **Revistas dos Tribunais**, 2002

SILVEIRA, Héctor C. Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía. *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant to blanch, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 2004.

SPIRE, Alexis. Xenofobia em nome do Estado de bem-estar social. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2013.

STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Imigrants, Crime and Sovereign Power. *American University Law Review*, 2006.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, 2003.

U.S IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT. *ICE Annual Report Fiscal Year 2021*. United States of America, 2022.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**, 8ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VILELA, Rafaella de Moura. **A evolução da recepção dos direitos humanos no Brasil**. Monografia. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2021.

WEINER, Myron. Security, stability and international migration. *International Security*, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2539131>. Acesso em: 11 de jun. de 2022.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; SENGER, Ilise. As migrações no mundo contemporâneo e o paradoxal papel dos direitos humanos: proteção ou abandono?. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, 2017.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi. Direito penal (do autor) e imigração irregular na União Européia: do descaso ao excesso punitivo em um ambiente de mixofobia. **Revista de Direito Internacional**, Centro de Ensino Unificado de Brasília, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Enrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. São Paulo: RT, 1997.

ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo Migratório no Brasil**. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

ZOLBERG, Aristide. The Next Wave: Migration Theory for a Changing World.  
*International Migration Review*, 1989.