

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NÍVEL DOUTORADO

JOSEANE MARIÉLE SCHUCK PINTO

**A invisibilidade da prática do contrabando transnacional de
migrantes: intercorrências nas políticas do Brasil e da
Argentina no período de 2010-2018**

Linha de pesquisa 2 – Atores sociais, políticas públicas e cidadania

SÃO LEOPOLDO
2022

P659i Pinto, Joseane Mariéle Schuck.

A invisibilidade da prática do contrabando transnacional de migrantes: intercorrências nas políticas do Brasil e da Argentina no período de 2010-2018 / Joseane Mariéle Schuck Pinto. – 2022.

227 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2022.

“Orientador: Prof. Dr. José Ivo Follmann

Coorientador: Prof. Dr. Luis Renato Vedovato”

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Silvana Dornelles Studzinski – CRB 10/2524)

Joseane Mariéle Schuck Pinto

**A invisibilidade da prática do contrabando transnacional de migrantes:
intercorrências nas políticas do Brasil e da Argentina no período de 2010-
2018**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Área de concentração: Políticas e práticas sociais.

Orientação: Prof. Dr. José Ivo Follmann
Co-orientação: Prof. Dr. Luis Renato Vedovato

São Leopoldo

2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Ivo Follmann - UNISINOS

Prof. Dr. Luis Renato Vedovato - UNICAMP

Profa. Dra. Marília Veríssimo Veronese – UNISINOS

Profa. Dra. Silvia Regina Ferabolli – UFRGS

Prof. Dra. Juliane Bento – UNISINOS/UFRGS

Prof. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger – FURG

Para aqueles milhares de deslocados voluntários ou forçados, que se movimentam pelo mundo, vítimas de uma sociedade internacional excludente, que pouco ou em nada se preocupa com o princípio: “pessoas em primeiro lugar”. Essa condição os torna vítimas da atuação de um crime organizado transnacional, pouco enfrentado e debatido em âmbito global. Tal atuação compromete severamente a vida e a segurança das comunidades transmigrantes, as quais dedico a presente pesquisa e espero que ela possa servir de base para colaborar com o enfrentamento dos dilemas suportados, a partir do complexo fenômeno que acarreta o contrabando de migrantes.

AGRADECIMENTOS

Mais um ciclo se encerra e com ele um sonho se concretiza. O longo caminho trilhado até aqui só foi possível com a colaboração de pessoas especiais, fundamentais para que a pesquisa pudesse ser construída.

Algumas delas fazem parte da minha trajetória acadêmica e de vida, como o professor Dr. José Luiz Bica de Melo, o qual desde o mestrado foi um mestre incansável e tornou-se um amigo. Após alguns anos, novamente nossos caminhos se cruzaram, e graça a sua insistência decidi deixar a zona de conforto rumo ao desconhecido “mundo do doutorado”. Mais uma vez, torna-se meu orientador. Foram incansáveis debates para a delimitação de um tema tão sensível e caro. Por razões da vida, posteriormente, precisou se afastar, e deixou uma orientanda na condição de órfão. Deixo o meu profundo agradecimento e carinho, professor “Bica”.

O caminho de estudante e pesquisadora seguiu, e para a minha alegria fui agraciada com a aproximação da professora Dra. Monika Dowbor, que gentilmente se colocou à disposição para o auxílio da construção crítica do objeto de estudo, no que fosse necessário. Professora Monika, fostes muito importante para que eu, finalmente, pudesse chegar até aqui, registro o meu agradecimento e carinho pela sensacional profissional que és e pela amiga que ganhei.

A vida generosa me propiciou outro encontro especial, momento em que a professora Dra. Marília Veronese, em sua incansável busca pelo auxílio na defesa da presente tese de doutoramento, não mediu esforços para me auxiliar, fica o meu registro de gratidão, carinho e muita admiração pela profissional exímia que és. E para a minha felicidade, ganhei mais uma amiga.

No decorrer dessa jornada, novamente os caminhos se cruzam com o professor Dr. Jose Ivo Follmann, o qual compôs minha banca de mestrado e hoje é meu orientador. Quero registrar, professor “José Ivo” o meu profundo

agradecimento pelo carinho, dedicação e atenção despendidos no decorrer desta jornada. Espero que possamos seguir trabalhando juntos em novos projetos.

A vida acadêmica, enquanto doutoranda, se mostrou extremamente generosa. Para minha grata surpresa e felicidade, tive a honra de ter o professor Dr. Luis Renato Vedovato como co-orientador. Professor “Vedovato”, as palavras não são suficientes para agradecer a sua generosidade, carinho, dedicação, humildade no desempenho do ofício que é ser “mestre”. Aprendi, nesses dois anos que trabalhamos juntos, para além da teoria migratória e suas intercorrências, a ter um olhar sensível e voltado as diversas facetas, que envolvem o tema que se chama “vida”. Fica aqui o registro de toda a minha gratidão.

A jornada não seria possível sem a nossa querida “Maristela Simon”, minha conterrânea de “cidade e de interior”, sempre presente ao nosso lado nos acompanhando e auxiliando, exaustivamente. Querida “Maris”, registro o meu agradecimento pela sua generosidade e dedicação.

Da mesma forma, o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unisinos foi fundamental para a expansão de horizontes. Cada um de vocês professores foram e são essenciais para o processo de construção de conhecimento e para o amadurecimento do caminho escolhido. Deixo o meu agradecimento por toda a contribuição.

A minha querida “Melita Schuck”, que tanto se esforçou em me mostrar que o caminho da docência pode ser infinito. Sempre uma incentivadora a nunca desistir de correr atrás dos meus sonhos, por mais difíceis que eles fossem. Registro o meu agradecimento e carinho por todo apoio recebido, obrigada “mãe”.

Registro o meu carinho e agradecimento ao Fábio Leal de Araújo Lopes, que na reta final deste ciclo esteve ao meu lado, com seu apoio incondicional.

Todas e todos àqueles que contribuíram de forma significativa com a pesquisa, os quais gentilmente, se colocaram à disposição para as entrevistas, e não mediram esforços para compartilhar os seus saberes e dados, sem eles não seria possível chegar aos resultados apurados. Deixo o meu profundo agradecimento: ao Dr. Valdson Rabelo; a Sra Marina Bernardes de Almeida; a Sra Marina Rongo Barbosa; ao Dr. Joziel de Brito; ao Padre Paolo Parise; ao Sr. Antônio Silva.

A todos e todas amigas e amigos, colegas que de alguma forma contribuíram para o resultado deste trabalho, deixo o meu sincero agradecimento e carinho.

Aos meus queridos (as) alunos (as) da Fundação Escola Superior do Ministério Público, fica o agradecimento da profe pela torcida e incentivo na concretização dessa jornada.

RESUMO

A pesquisa tem por escopo investigar a produção de políticas públicas de cooperação internacional, adotadas entre o Brasil e a Argentina, impulsionadas pelos Acordos e Convenções assumidos por eles. A partir disso, pretende-se conhecer e compreender sua constituição em relação ao enfrentamento e prevenção do contrabando transnacional de migrantes, entre o período de 2010 a 2018. Desse modo, o presente estudo parte do seguinte questionamento: qual é o aparato político-jurídico de cooperação existente entre o Brasil e a Argentina para o enfrentamento e a prevenção do contrabando transnacional de migrantes em suas fronteiras? E como tal aparato, como política pública, está sendo operacionalizado nas fronteiras entre os dois países? Da mesma feita, busca-se averiguar como está sendo instrumentalizada a cooperação em termos de ações, campanhas de conscientização, esforços, mecanismos e políticas públicas conjuntas que visem a prevenção da prática do contrabando/tráfico de migrantes, ressalvada a atuação voltada à proteção dos direitos humanos da comunidade migrante – sujeitos de direitos. Além dos pontos destacados, examina-se a operacionalização de medidas de repressão/combate e securitização das políticas destinadas ao controle de fronteiras. Dessa forma, após a realização da construção analítica em torno do tema pesquisado, aferiu-se que as ações políticas pensadas em prol do complexo cenário do contrabando de migrantes têm sido vislumbradas a partir de duas lentes de atuação: a primeira, destinada ao enfrentamento do crime propriamente dito e sua repressão, o que se perfectibiliza pela agenda de securitização adotada pelo Brasil; e a segunda, voltada a ações que visem resguardar e proteger os direitos humanos dos migrantes, com um viés de política social, o que contribuiria para minimizar a invisibilidade dessa realidade. Resta evidente que no período de 2010 a 2018, com reflexo na atualidade, a categoria do contrabando de migrantes e sua ocorrência não consistiu em uma preocupação para o Estado brasileiro, no sentido de debater e elaborar ações políticas de Estado para a sua prevenção, com vistas à proteção dos migrantes. O que pode se observar é a intenção de incluir no debate do IV Plano Nacional, que será implementado em 2023. Em âmbito argentino, o contrabando/tráfico de migrantes tem sido levado em consideração, ou seja, é entendido como uma política de Estado voltada à prevenção, sendo a mesma notória, pois tem o olhar voltado para os direitos humanos e sua proteção. Relativo ao procedimento adotado nesta pesquisa, caracteriza-se em uma abordagem qualitativa, com análise documental e bibliográfica, em nível nacional e internacional, bem como à consulta às legislações domésticas do Brasil e da Argentina, no tocante a políticas públicas existentes sobre o tema de estudo. Foi efetuado o levantamento das convenções, dos protocolos, e de outros instrumentos internacionais que serviram de auxílio à compreensão da realidade estudada. Na segunda parte da coleta de dados (primários) incluiu-se registros de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave envolvidos diretamente com o tema estudado. A construção do campo metodológico, a partir das categorias analíticas operacionais, contou com o referencial teórico de Stephen Castles (governança migratória, segurança, securitização); Alexander Betts (indocumentados); Lindomar Boneti (políticas públicas); Zygmunt Bauman (globalização, descarte humano, exclusão); Seyla Benhabib e Donatella Di Cesare (cidadania, exclusão e processos de invisibilidade); Giorgio Agamben (estado de exceção, vida nua, biopolítica); Ratna Kapur (migração transnacional), Delmos Jones (transmigrantes).

Palavras-chave: Argentina; Brasil; Contrabando de Migrantes; Cooperação; Governança Migratória; Migração Transnacional; Políticas Públicas; Securitização; Transmigrantes.

ABSTRACT

The research aims to investigate the production of public policies of international cooperation adopted between Brazil and Argentina, driven by the Agreements and Conventions assumed by them. From this, we intend to know and understand their constitution in relation to the confrontation and prevention of transnational smuggling of migrants between 2010 and 2018. Thus, this study starts from the following question: what is the political-legal apparatus of cooperation between Brazil and Argentina for the confrontation and prevention of transnational smuggling of migrants at their borders? And how is such apparatus, as public policy, being operated at the borders between the two countries? Similarly, it seeks to determine how cooperation is being implemented in terms of actions, awareness campaigns, efforts, mechanisms, and joint public policies aimed at preventing the practice of migrant smuggling/trafficking, with special attention to protecting the human rights of the migrant community - the subjects of rights. Besides the highlighted points, the operation of repression/combat measures and securitization of border control policies are examined. Thus, after the analytical construction of the research topic, it was found that the political actions taken to address the complex scenario of migrant smuggling have been viewed from two angles: the first, aimed at tackling the crime itself and its repression, which is perfected by the securitization agenda adopted by Brazil; and the second, aimed at actions to protect and protect the human rights of migrants, with a social policy bias, which would help minimize the invisibility of this reality. It remains evident that in the period from 2010 to 2018, with reflection in the present day, the category of migrant smuggling and its occurrence did not consist in a concern for the Brazilian state, in the sense of debating and elaborating state political actions for its prevention, with a view to the protection of migrants. What can be observed is the intention to include it in the debate of the IV National Plan, which will be implemented in 2023. In the Argentinean context, the smuggling/trafficking of migrants has been taken into consideration, that is, it's understood as a State policy aimed at prevention, and it is notorious for its focus on human rights and their protection. Regarding the procedure adopted in this research, it is characterized in a qualitative approach, with documentary and bibliographic analysis, on a national and international level, as well as the consultation of domestic legislation in Brazil and Argentina, regarding existing public policies on the subject of study. A survey was carried out of the conventions, protocols, and other international instruments that served to help understand the reality studied. The second part of the data collection (primary) includes semi-structured interviews with key players directly involved with the studied theme. The construction of the methodological field, from the operational analytical categories, counted on the theoretical referential of Stephen Castles (migration governance, security, securitization); Alexander Betts (undocumented); Lindomar Boneti (public policies); Zygmunt Bauman (globalization, human discard, exclusion); Seyla Benhabib and Donatella Di Cesare (citizenship, exclusion and invisibility processes); Giorgio Agamben (state of exception, bare life, biopolitics); Ratna Kapur (transnational migration), Delmos Jones (transmigrants).

Keywords: Argentina; Brazil; Migrant Smuggling; Cooperation; Migratory Governance; Transnational Migration; Public Policy; Securitization; Transmigrants.

RESUMEN

La investigación tiene como objetivo investigar la producción de políticas públicas de cooperación internacional adoptadas entre Brasil y Argentina, impulsadas por los Acuerdos y Convenios asumidos por ellos. A partir de ello, se pretende conocer y comprender su constitución en relación al enfrentamiento y prevención del tráfico transnacional de migrantes entre 2010 y 2018. Así, este estudio parte de la siguiente pregunta: ¿cuál es el aparato político-jurídico de cooperación entre Brasil y Argentina para el enfrentamiento y la prevención del tráfico transnacional de migrantes en sus fronteras? ¿Y cómo se opera dicho aparato, como política pública, en las fronteras entre ambos países? Del mismo modo, se busca determinar cómo se está implementando la cooperación en términos de acciones, campañas de sensibilización, esfuerzos, mecanismos y políticas públicas conjuntas destinadas a prevenir la práctica del tráfico/trata de migrantes, con especial atención a la protección de los derechos humanos de la comunidad migrante – los sujetos de derechos. Además de los puntos destacados, se examina el funcionamiento de las medidas de represión/combatientes y la securitización de las políticas de control de fronteras. Así, después de la construcción analítica del tema de investigación, se constató que las acciones políticas tomadas para enfrentar el complejo escenario del tráfico de migrantes han sido vistas desde dos ángulos: el primero, dirigido al enfrentamiento del propio delito y su represión, que se perfecciona con la agenda de securitización adoptada por Brasil; y el segundo, dirigido a las acciones de protección y resguardo de los derechos humanos de los migrantes, con un sesgo de política social, que ayudaría a minimizar la invisibilidad de esta realidad. Queda evidente que en el período de 2010 a 2018, con reflejo en la actualidad, la categoría de tráfico de migrantes y su ocurrencia no consistió en una preocupación para el Estado brasileño, en el sentido de debatir y elaborar acciones políticas estatales para su prevención, con miras a la protección de los migrantes. Lo que se observa es la intención de incluirlo en el debate del IV Plan Nacional, que se implementará en 2023. En el contexto argentino, el tráfico/trata de migrantes ha sido tomado en consideración, es decir, se entiende como una política de Estado orientada a la prevención, y es notorio su enfoque en los derechos humanos y su protección. En cuanto al procedimiento adoptado en esta investigación, se caracteriza en un enfoque cualitativo, con análisis documental y bibliográfico, a nivel nacional e internacional, así como la consulta de la legislación interna de Brasil y Argentina, en cuanto a las políticas públicas existentes sobre el tema de estudio. Se realizó un relevamiento de las convenciones, protocolos y otros instrumentos internacionales que sirvieron para comprender la realidad estudiada. La segunda parte de la recolección de datos (primaria) incluye entrevistas semiestructuradas con actores clave directamente involucrados con el tema estudiado. La construcción del campo metodológico, a partir de las categorías analíticas operativas, contó con los referentes teóricos de Stephen Castles (gobernanza migratoria, seguridad, securitización); Alexander Betts (indocumentados); Lindomar Boneti (políticas públicas); Zygmunt Bauman (globalización, descarte humano, exclusión); Seyla Benhabib y Donatella Di Cesare (ciudadanía, procesos de exclusión e invisibilidad); Giorgio Agamben (estado de excepción, vida desnuda, biopolítica); Ratna Kapur (migración transnacional), Delmos Jones (transmigrantes).

Palabras clave: Argentina; Brasil; Tráfico de migrantes; Cooperación; Gobernanza migratoria; Migración transnacional; Políticas públicas; Securitización; Transmigrantes.

ASTRATTO

La ricerca si propone di indagare la produzione di politiche pubbliche di cooperazione internazionale adottate tra Brasile e Argentina, guidate dagli Accordi e Convenzioni da loro assunti. Da ciò, intendiamo conoscere e comprendere la loro costituzione in relazione al confronto e alla prevenzione del traffico transnazionale di migranti tra il 2010 e il 2018. Così, questo studio parte dalla seguente domanda: qual è l'apparato politico-giuridico di cooperazione tra Brasile e Argentina per il confronto e la prevenzione del traffico transnazionale di migranti alle loro frontiere? E come funziona tale apparato, come politica pubblica, alle frontiere tra i due paesi? Allo stesso modo, si cerca di determinare come si sta attuando la cooperazione in termini di azioni, campagne di sensibilizzazione, sforzi, meccanismi e politiche pubbliche congiunte volte a prevenire la pratica del traffico di migranti, con particolare attenzione alla protezione dei diritti umani della comunità migrante – i soggetti dei diritti. Oltre ai punti evidenziati, si esamina il funzionamento delle misure di repressione/combattimento e la securizzazione delle politiche di controllo delle frontiere. Così, dopo la costruzione analitica del tema di ricerca, si è scoperto che le azioni politiche intraprese per affrontare il complesso scenario del traffico di migranti sono state viste da due angolazioni: la prima, volta ad affrontare il crimine in sé e la sua repressione, perfezionata dall'agenda di securizzazione adottata dal Brasile; e la seconda, volta ad azioni di protezione e tutela dei diritti umani dei migranti, con un pregiudizio di politica sociale, che aiuterebbe a minimizzare l'invisibilità di questa realtà. Rimane evidente che nel periodo che va dal 2010 al 2018, con riflesso nel presente, la categoria del traffico di migranti e il suo verificarsi non consisteva in una preoccupazione per lo Stato brasiliano, nel senso di discutere ed elaborare azioni politiche statali per la sua prevenzione, in vista della protezione dei migranti. Ciò che si può osservare è l'intenzione di includerlo nel dibattito del IV Piano Nazionale, che sarà attuato nel 2023. Nel contesto argentino, il traffico di migranti è stato preso in considerazione, cioè è inteso come una politica statale volta alla prevenzione, ed è noto per la sua attenzione ai diritti umani e alla loro protezione. Per quanto riguarda la procedura adottata in questa ricerca, si caratterizza in un approccio qualitativo, con analisi documentaria e bibliografica, a livello nazionale e internazionale, così come la consultazione della legislazione interna in Brasile e Argentina, per quanto riguarda le politiche pubbliche esistenti sul tema di studio. È stata effettuata un'indagine sulle convenzioni, protocolli e altri strumenti internazionali che sono serviti a comprendere la realtà studiata. La seconda parte della raccolta dei dati (primaria) comprende interviste semi-strutturate con attori chiave direttamente coinvolti nel tema studiato. La costruzione del campo metodologico, a partire dalle categorie analitiche operative, ha contato sul referenziale teorico di Stephen Castles (governance delle migrazioni, sicurezza, securitization); Alexander Betts (undocumented); Lindomar Boneti (public policies); Zygmunt Bauman (globalizzazione, scarto umano, esclusione); Seyla Benhabib e Donatella Di Cesare (cittadinanza, esclusione e processi di invisibilità); Giorgio Agamben (stato di eccezione, vita nuda, biopolitica); Ratna Kapur (migrazione transnazionale), Delmos Jones (trasmigranti).

Parole chiave: Argentina; Brasile; Contrabbando di migranti; Cooperazione; Governance migratoria; Migrazione transnazionale; Politiche pubbliche; Securitization; Transmigranti.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – Elaboração do quadro apresentando as distinções entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes.....	45
FIGURA 1 - Imigrantes de longo termo.....	54
FIGURA 2 - Imigrantes temporários.....	55
QUADRO 2 - Metas propostas no III Plano Nacional, Eixo 3, N° 3.8.....	135
QUADRO 3 - Contenção da migração e medidas que visam proteger os migrantes.....	141
QUADRO 4 - <i>Global Study on Smuggling of Migrants</i> , da agência da ONU (UNODC).....	143
IMAGEM 1 - Imagem aérea da fronteira entre Barracão no Paraná; Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina e Bernardo de Irigoyen em Misiones, na Argentina.....	154
IMAGEM 2 - Imagem da Trílice Fronteira extraída do Google Maps.....	155
IMAGEM 3 – <i>Puntos de ingreso entre 2018 y 2020</i> – OIM.....	156
IMAGEM 4 - <i>Puntos de ingreso entre 2018 y 2020</i> – OIM.....	157

LISTA DE SIGLAS

ACNUR -	Alto Comissariados Nações Unidas para os Refugiados
ABA -	Associação Brasileira de Antropologia
ABIN -	Agência Brasileira de Inteligência
AECID -	Associação Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AIAMP -	Associação Ibero Americana de Ministérios Públicos
AMERIPOL -	Comunidade de Polícias das Américas
CAM -	Comissão de Assuntos Migratórios
CELAC -	Comunidade Latino-Americana, com o Caribe Estados Unidos
CELADE -	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL -	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGIM -	Comissão Global sobre Migrações Internacionais da ONU
CNIg -	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR -	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
COMIRAT/RS -	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul
CIPD -	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas
CGMI -	Comissão Global sobre Migrações
CIDH -	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIME -	Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia

CPIMME -	Comitê Provisório Intergovernamental para o movimento de Migrantes para a Europa
CONATRAP -	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CSM -	Conferência Sul-Americana sobre Migração
DEMIG -	Departamento de Migrações
DNM -	Dirección Nacional de Migraciones
ENAP -	Escola Nacional de Administração Pública
FEM -	Foro Especializado Migratório do Mercosul
GPGs -	Global Public Goods
ICMPD -	International Centre for Migration Policy Development
IDH -	Índice de Desenvolvimento Humano
IMDH -	Instituto de Migração e Direitos Humanos
IPPDH -	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul
INTERPOL -	Organização Internacional de Polícia Criminal
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
MGI -	Indicadores de Governança Migratória
MIEUX -	Migration EU Expertise
MiGOF -	Migration Governance Framework
MJSP -	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPTF -	Fundo Inicial para Migração Segura, Ordenada e Regular
MRE -	Ministério das Relações Exteriores

N-VA -	Nova Aliança Flamengo
OBMIGRA -	Observatório das Migrações Internacionais
OC -	Opinião Consultiva
ODS -	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
OEA -	Organização dos Estados Americanos
OIM -	Organização Internacional de Migrações
OIT -	Organização Internacional do Trabalho
ONGs -	Organizações Não Governamentais
ONU -	Organização das Nações Unidas
PNETP -	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PDC -	Projeto de Decreto Legislativo
PF -	Polícia Federal
REDTRAM -	Rede Ibero-Americana de Procuradores Especializados contra o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes
RIAM -	Rede Ibero-Americana de Autoridades Migratórias
SEF -	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal
SNJ -	Secretaria Nacional de Justiça
SGNU -	Secretário Geral das Nações Unidas
UE -	União Europeia
UFRGS -	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UN DESA -	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
UNFPA -	Fundo de População das Nações Unidas

- UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
- UNTOC - Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	36
1 O COMPLEXO FENÔMENO SOCIAL GLOBAL CONTEMPORÂNEO: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS/TRANSNACIONAIS.....	36
1.1 COMPREENDENDO E DESVELANDO CATEGORIAS MIGRATÓRIAS TRANSNACIONAIS: REFUGIADOS OU (TRANS)MIGRANTES – CONTRABANDO DE MIGRANTES OU TRÁFICO DE PESSOAS?.....	
1.2 As migrações Sul-Sul em direção ao Brasil: o paradigma do “estado de exceção e da biopolítica” na governança migratória.....	56
1.2.1 O contexto das migrações Sul-Sul entre 2010 e 2018.....	56
1.2.2 A representação do paradigma do “estado de exceção e da biopolítica” na migração Sul-Sul contemporânea.....	62
1.3 Os processos globais: da vulnerabilidade e exclusão ao descarte humano.....	73
2 PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÕES COMO MECANISMO MULTILATERAL DE GOVERNANÇA DOMÉSTICA, REGIONAL E INTERNACIONAL DOS ESTADOS E DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	93
2.1 OS INDOCUMENTADOS DO MUNDO E A RESPONSABILIDADE DE PROTEÇÃO NA ESFERA REGIONAL E GLOBAL: “PESSOAS EM PRIMEIRO LUGAR” INDEPENDENTEMENTE DO STATUS MIGRATÓRIO.....	94
2.1.1 Um olhar voltado ao cenário global.....	94
2.1.2 Um olhar voltado ao cenário regional.....	107
2.1.3 O Pacto Global para Migrações e as intercorrências na esfera da cooperação multilateral: a decisão do Brasil em retirar-se do Pacto em 2019..	110
2.2 A INTENSIFICAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS INDOCUMENTADOS E A OCORRÊNCIA DO CONTRABANDO DE MIGRANTES: A ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM), DO ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC)	

E DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD).....117

2.2.1 O papel da Organização Internacional para as Migrações (OIM) em cooperação com o Brasil e a Argentina.....118

2.2.2 O papel do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) em cooperação com o Brasil e a Argentina.....128

2.2.3 A atuação da Organização Internacional Intergovernamental *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) no Brasil.....133

2.2.4 Breves considerações sobre a atuação multilateral das organizações internacionais analisadas.....136

2.3 O APARATO NORMATIVO DOMÉSTICO DA ARGENTINA E DO BRASIL E SEUS PROTOCOLOS INTERNACIONAIS SOBRE CONTRABANDO DE MIGRANTES E TRÁFICO DE PESSOAS.....138

2.3.1 A normatividade brasileira a partir da Convenção do Crime Organizado Transnacional: o enfrentamento e prevenção ao Tráfico de Pessoas no país..139

2.3.2 A normatividade brasileira a partir da Convenção do Crime Organizado Transnacional: a realidade invisibilizada do Contrabando de Migrantes no país.....144

2.3.3 A normatividade da República Argentina a partir da Convenção do Crime Organizado Transnacional: o Contrabando de Migrantes e o Tráfico de Pessoas.....156

3 OS DESDOBRAMENTOS DA COOPERAÇÃO MIGRATÓRIA E ESTUDOS DE SEGURANÇA INTER-REGIONAIS: O ESTUDO DE CASO DO BRASIL E DA ARGENTINA EM MATÉRIA DE ENFRENTAMENTO E PREVENÇÃO DO CONTRABANDO DE MIGRANTES.....160

3.1 A IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA NA ESFERA REGIONAL E INTER-REGIONAL: TRÂNSITO E DESTINO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS SUL-SUL.....161

3.1.2 O papel da diplomacia brasileira e argentina na cooperação regional e inter-regional para uma agenda migratória (des)protetiva: implicações na esfera do bloco do Mercosul.....167

3.2 A OPERACIONALIDADE DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA APLICADA NAS FRONTEIRAS ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA: DA

SECURITIZAÇÃO AOS CENTROS DE VIGILÂNCIA DAS REDES DE CONTRABANDO DE MIGRANTES E O APARATO DE INTELIGÊNCIA.....	181
3.2.1 O contrabando de migrantes é um tema politizado no Brasil?.....	183
3.2.2 Como vem sendo operacionalizada a estratégia de controle e repressão em matéria do contrabando de migrantes nas fronteiras entre o Brasil e Argentina na última década?.....	189
3.3 OS ATORES ENVOLVIDOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL ESTÃO TENDO A VISÃO DA VIOLAÇÃO DAS VÍTIMAS NA OCORRÊNCIA DO CONTRABANDO DE MIGRANTES?.....	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	204
APÊNDICE – QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	211
REFERÊNCIAS.....	214

INTRODUÇÃO

A presente investigação buscou averiguar a produção de políticas públicas de cooperação internacional adotadas entre o Brasil e Argentina, com intuito de conhecer e compreender a sua constituição em relação ao enfrentamento e prevenção do contrabando transnacional de migrantes, entre o período de 2010 a 2018. Assim como, objetivou verificar a operacionalização de práticas nas fronteiras, a fim de coibir o crime organizado e transnacional, que tem como principal vítima e atores: os transmigrantes. A ocorrência da mobilidade humana se caracteriza por deslocamentos de pessoas de forma voluntária¹ ou forçada², e apresenta um panorama com crescimento exponencial no cenário internacional.

No tocante aos deslocamentos forçados, de acordo com os dados aferidos e divulgados pelo *Global Trends* (UNHCR, 2020), do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), organização criada para dar suporte a pessoas solicitantes de refúgio, refugiados³, apátridas⁴ e retornados⁵, aponta que 79,5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar no mundo até

¹ Sem a ocorrência do elemento de coerção, são fluxos migratórios que visam o deslocamento de qualquer pessoa fora de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, de forma voluntária. Como, por exemplo, a migração econômica com intuito de almejar uma melhor condição de vida.

² Os deslocamentos forçados são um movimento migratório em que um elemento de coerção existe, incluindo ameaças à vida e à subsistência, seja decorrente de causas naturais ou de origem humana, a exemplo, os movimentos de refugiados e pessoas deslocadas internamente, bem como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, a fome ou desenvolvimento de projetos. OIM. ONU MIGRACIÓN. Derecho internacional sobre migración N ° 34 - Glosario de la OIM sobre Migración, 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>. Acesso em: 10 jan. 2021.

³ São pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados. ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁴ São pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países. ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁵ São pessoas que tiveram o status de refugiados e solicitantes de refúgio, e que retornam voluntariamente a seus países de origem. ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em: 10 jan. 2021.

o final do ano de 2019, monta que praticamente dobrou na última década, em que 41 milhões de pessoas encontravam-se deslocadas em 2010.

As razões para o acontecimento destes fluxos migratórios residem na eclosão de guerras, de conflitos armados e perseguições por racismo, religião, grupos sociais, ideologias políticas, mudanças climáticas e ambientais – um número sem precedentes, jamais verificado pelo ACNUR.

Por outro lado, àqueles que se deslocam e não se enquadram na categorização de refugiado - definido em termos legais na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, ou ainda nas normativas regionais - são denominados migrantes⁶.

Segundo estimativas do Relatório de Migração Global 2020, divulgado pela Organização Internacional para Migrações, há cerca de 272 milhões de migrantes internacionais, sendo 47,9% deles mulheres e em torno de 13,9% crianças. Dois terços dessas pessoas são considerados migrantes laborais ou econômicos. O relatório apresenta uma projeção em que o número e a proporção estimados de migrantes internacionais já superam as projeções feitas para o ano de 2050, que eram da ordem de 2,6% ou 230 milhões. Além disso, a partir de sua análise, nota-se que a migração contemporânea decorre de eventos extremos, como forte instabilidade, enfraquecimento da democracia, crise econômica ou conflitos. Outros fatores influenciam os deslocamentos, como mudanças demográficas, desenvolvimento econômico, avanços na tecnologia de comunicações e acesso a transportes (OIM, 2020).

Observa-se, da análise de ambos os relatórios mencionados, que o crescimento no deslocamento forçado ou voluntário supera a capacidade de solução e apoio, seja por parte dos Estados na atuação da governança⁷

⁶ Em geral, a definição do termo “migrante” é baseada em duas abordagens, a saber: a abordagem “inclusivista”, aplicada pela IOM e outras organizações, dentro da qual o termo “migrante” é considerado um termo genérico que reúne todos as formas de movimento; e a abordagem “residualista”, que exclui do termo “migrante” aqueles que fogem de guerras ou perseguições. CARLING, J. Refugees are also Migrants. E todos os migrantes são importantes, 2015. Disponível em: <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/> Acesso em: 10 jan. 2021.

⁷ Sobre a governança, vale destacar que ela se distingue de governo – autoridade formal que com seu poder de polícia garante a implementação de políticas instituídas -, na medida em que ela se caracteriza por ser um fenômeno de maior abrangência, pois embora contemple as

migratória, ou na dificuldade que as Organizações Internacionais⁸ apresentam diante do enfrentamento das dificuldades impostas pelos fluxos migratórios, asseveradas pela crise pandêmica global, como é o caso do ACNUR e da OIM. Tal situação só faz aumentar o número diário de grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade e opressão.

Há se referir a existência, por vezes confusa, da distinção entre migrantes e refugiados em discussões sobre políticas, materiais de comunicação e na academia. Sobre a questão, importante trazer à tona os debates travados entre especialistas do tema das migrações e das organizações internacionais, sobre as correntes inclusivista e residualista. Na visão inclusivista, os migrantes incluem refugiados, trabalhadores estrangeiros, vítimas de contrabando de migrantes, estudantes internacionais, entre outras categorias.

Segundo o entendimento do ACNUR, que se filia na corrente residualista, qualquer pessoa que se mude de um país para outro é considerada migrante, a menos que esteja especificamente fugindo da guerra ou da perseguição, que neste caso estará abarcada pelo instituto do refúgio.

No mesmo sentido, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) utiliza a definição inclusivista, na medida em que reconhece que um migrante internacional é alguém que muda de país de residência habitual, independentemente do motivo da migração ou do *status* legal.

Apresentadas as especificidades das categorias migratórias, pontua-se que a presente pesquisa se filia a corrente inclusivista, visto se ocupar da análise das políticas públicas e da governança migratória na seara das migrações internacionais Sul-Sul, com ênfase regional – Brasil e Argentina. Bem como,

instituições governamentais, também se insere nesse contexto àquelas de caráter não governamental. A governança busca a realização de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder da política para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000, p. 15-16).

⁸ As organizações internacionais são definidas como arranjos formais, transcendendo as fronteiras nacionais, que proporcionam o estabelecimento de um mecanismo institucional para facilitar a cooperação entre seus membros nos mais variados campos de atuação (ABREU, 2004).

leva-se em consideração que a maioria dos deslocamentos se dá por meio de fluxos migratórios mistos⁹ (OIM, 2020).

Desse modo, migrantes e refugiados diferem-se pelo alcance das categorias, criadas pelos Estados, e posteriormente enquadradas caso a caso, a depender do aporte jurídico atribuído a cada um deles. No entanto, relevante mencionar que migrar é um direito humano e todos possuem o direito a ter direitos e a manutenção de sua dignidade humana protegida.

Diante dos dados apresentados e da constante mobilidade humana contemporânea, percebe-se as implicações de tais deslocamentos no Brasil, ao passo que o país passou a receber um número elevado de migrantes.

A temática em questão se justifica por sua relevância social, justamente pela carência de estudos relacionados a análise de políticas de prevenção e enfrentamento da prática do contrabando de migrantes entre as fronteiras do Brasil e Argentina, assim como a incidência direta de temas correlatos, a exemplo: fronteira, cooperação internacional, governança migratória, políticas públicas, securitização, entre outros. Não obstante a migração no Brasil não alcançar o montante de 1% da população, o país recebe pessoas de diversos locais do mundo, com destaque para a migração Sul-Sul.

Ao tratar-se dos deslocamentos, seja forçado ou voluntário, importante destacar que nem todas as pessoas que migram têm as oportunidades legais de fazê-lo, nesse caso se está diante da migração irregular¹⁰. A obtenção do documento hábil para transpor a fronteira nacional é privilégio de poucos, e a falta do documento enseja a migração indocumentada, porém o termo mais usual

⁹ Movimentos populacionais complexos que incluem refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. OIM. ONU MIGRACIÓN. Derecho internacional sobre migración N ° 34 - Glosario de la OIM sobre Migración, 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁰ Migração irregular é o movimento que ocorre fora das normas regulatórias dos países de envio, trânsito e de recebimento. Não existe uma definição clara ou universalmente aceita de migração irregular. Do ponto de vista dos países de destino, é entrada, permanência ou trabalho em um país sem a necessária autorização ou os documentos exigidos nos regulamentos de imigração. Do ponto de vista do país de origem, a irregularidade é, por exemplo, vista nos casos em que uma pessoa atravessa uma fronteira internacional sem um passaporte válido ou documento de viagem ou não cumpre os requisitos administrativos para deixar o país. Existe, no entanto, uma tendência para restringir o uso do termo "migração ilegal" para casos de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas. IOM, Glossário sobre Migração, Lei das Migrações Internacionais, Série No. 25, 2011. Tradução livre.

e corriqueiro é “migrante ilegal”, contudo, nenhuma pessoa pode ser juridicamente considerada ilegal. Particularmente, prefiro utilizar o termo indocumentado, haja vista a existência de uma onda conservadora que vem se espalhando pelo cenário internacional, e por sua vez proporciona o acirramento da xenofobia.

O termo documentado diz respeito aos que adentram ao território de outro Estado com a documentação própria para tanto, perfectibilizado através da concessão de visto. Já, os denominados migrantes indocumentados são aqueles que na sua maioria chegam a outro Estado em situação irregular, isto é, de forma clandestina, contando com o auxílio de intermediários para a realização do deslocamento, e sem os documentos necessários à fixação de um migrante no país (OIM, 2019).

Por consequência resta a alternativa do deslocamento por meio do auxílio de atravessadores, que por sua vez visam ao lucro. A atuação dos denominados “coiotes” está cada vez mais completa: com controle nas fronteiras nacionais e requisição de vistos. A prática denomina-se contrabando de migrantes¹¹, visto caracterizar-se como crime organizado internacional e altamente lucrativo. Segundo os dados apurados pela UNODC, vislumbra-se que somente o contrabando de migrantes do Leste, Norte e Oeste da África para a Europa, do Sudeste e Leste da Ásia para a Europa e para as Américas, e da América do Sul para a América do Norte gera cerca de US\$ 8,3 milhões por ano para os criminosos que operam ao longo dessas rotas (UNODC, 2014).

Quando o destino migratório é o Brasil a atuação dos contrabandistas também é percebida¹². Em 2004 o país editou o Decreto Nº 5.016 e promulgou

¹¹ O “contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado, no qual essa pessoa não seja natural ou residente”. UNODC. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹² “Um grupo de imigrantes foi resgatado de um barco à deriva na Baía de São Marcos, no Maranhão. Segundo a Capitania dos Portos, eles estariam perdidos no mar há 35 dias. Os estrangeiros são oriundos do Senegal, Nigéria e Guiana, segundo informações da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos ao portal G1. Além deles, dois “coiotes”, pessoas pagas para fazer a imigração ilegal, do Rio de Janeiro estavam na embarcação.” Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/imigrantes-deriva-por-35-dias-sao-resgatados-no-litoral-maranhense-22700096>, acesso em: 02 maio 2021.

o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Nesse sentido, conhecer a realidade da migração irregular ou indocumentada com destino aos territórios do Brasil e da Argentina é o marco inicial da presente pesquisa.

O presente estudo buscou responder ao problema da pesquisa, que parte do seguinte questionamento: *Qual é o aparato político-jurídico de cooperação existente entre o Brasil e a Argentina para o enfrentamento e prevenção do contrabando transnacional de migrantes em suas fronteiras? E como tal aparato, enquanto política pública, está sendo operacionalizado nas fronteiras entre os dois países?* Para melhor compreensão do objeto de pesquisa, a presente será dividida em três capítulos.

O primeiro intitulado o complexo fenômeno social global contemporâneo: migrações internacionais, visa compreender e desvelar as categorias (trans) migratórias, como refugiados ou migrantes – contrabando de migrantes ou tráfico de pessoas. Além de se ocupar com a migração Sul-Sul e a sua relação com o estado de exceção e a biopolítica, diante dos processos de vulnerabilidade e exclusão ao descarte humano.

O segundo capítulo, por sua vez, objetivou analisar o pacto global para migrações como mecanismo multilateral de governança internacional e doméstica dos Estados, das Organizações Internacionais, da Sociedade Civil Organizada, sendo primordial a inclusão dos migrantes nesse debate. Para tanto, importante conhecer os indocumentados do mundo e a responsabilidade na esfera global: “pessoas em primeiro lugar” independentemente do status migratório. Assim como, o aparato normativo doméstico e os protocolos internacionais sobre contrabando de migrantes e tráfico de pessoas.

Por fim, o terceiro capítulo denominado os desdobramentos da política migratória e estudos de segurança inter-regionais: o estudo de caso do Brasil e da Argentina, fará a abordagem sobre o papel da diplomacia brasileira e Argentina na agenda securitária: implicações na esfera da cooperação no bloco do Mercosul. Outrossim, pretende conhecer e verificar as bases políticas do Brasil e da Argentina na prevenção e enfrentamento do contrabando de

migrantes. Sendo primordial para o fechamento da pesquisa compreender a operacionalidade dos estudos de segurança aplicada nas fronteiras entre o Brasil e a Argentina: os centros de vigilância das redes de contrabando de migrantes e o aparato de inteligência.

Compreender as políticas internas adotadas pelo Brasil e Argentina voltadas ao enfrentamento do contrabando transnacional de migrantes, bem como averiguar se há cooperação entre ambos os países, no intuito de enfraquecer a rede criminosa dos coiotes, contribuirá para o fortalecimento de mecanismos de prevenção e proteção daqueles que migram, e que são os principais atores sociais no cenário desolador da maior crise humanitária existente no cenário internacional. A abordagem na esfera social é fundamental, vez que permitirá vislumbrar a questão como fator social, e por sua vez facilitar diagnósticos.

Para tanto, a presente pesquisa, ancorada nas questões decorrentes da mobilidade humana Sul-Sul, e suas intercorrências transnacionais, contou com aporte do referencial teórico, a partir das categorias analíticas operacionais, que seguem: Stephen Castles (governança migratória, segurança, securitização); Alexander Betts (indocumentados); Lindomar Boneti (políticas públicas); Zygmunt Bauman (globalização, descarte humano, exclusão); Seyla Benhabib e Donatella Di Cesare (cidadania, exclusão e processos de invisibilidade); Giorgio Agamben (estado de exceção, vida nua, biopolítica); Ratna Kapur (migração transnacional), Delmos Jones (transmigrantes).

Com efeito, a temática proposta é dinâmica, o que implicará na revisão periódica “do estado de meus problemas e planos”, como refere Mills (1975, p. 214). Assim, cabe ao cientista social construir a sua colcha de retalhos que auxiliará no planejamento e na reflexão do estudo. O autor aponta ainda para a construção do chamado “artesanato intelectual”, sendo que o armazenamento das informações possibilitará a constante revisão de ideias sobre o problema a ser pesquisado.

Sobre a construção e elaboração da presente pesquisa, trago à destaque a inexistência de literatura, apenas poucos artigos estrangeiros que abordam o contrabando de migrantes, a partir da lógica securitária. Ainda, a falta de dados

estatísticos, a dificuldade em encontrar informações nos *sites* oficiais governamentais, trouxeram novos elementos que corroboraram com as dificuldades a cada nova etapa, e o seu avançar demandou esforços contínuos.

É irrefutável que o tema em análise está engendrado numa abordagem soberanista de Estado, na qual a política de governo determina as regras de ingresso e saída de migrantes em seus territórios nacionais. Desta feita, a pergunta a ser feita é *qual será a capacidade de um Estado em intervir na migração indocumentada/irregular?* Sem contar a fraqueza desse Estado, evidenciada nos espaços transnacionais cuja ocupação ocorre por meio das atividades econômicas, como bem ressalta Saskia Sassen ao apontar para o fracasso dos Estados-nação no controle dos fluxos migratórios internacionais.

Desse modo, em termos de referencial teórico, a revisão de literatura sobre questões norteadoras do tema relacionado a pesquisa contemplará as seguintes categorias analíticas: a migração transfronteiriça, a governança migratória e a segurança, serão abordadas pelas discussões propostas pelo sociólogo Stephen Castles, que bem retrata a realidade migratória transnacional e aprofunda os temas migratórios como a segurança e as políticas migratórias. Segundo o autor, “um dos progressos mais importantes relacionados à migração na Era da Migração tem sido a ligação da migração à segurança, um processo de construção social denominado securitização” (Castles, Miller e Hass, 2014, p. 198).

Para o autor a realidade migratória deve ser compreendida pelo viés transnacional, bem como ele aprofunda os temas migratórios como a segurança e as políticas migratórias; as políticas migratórias geralmente falham em alcançar seus objetivos, pois governos e funcionários adotam uma visão de curto prazo das causas e consequências da migração; “os controles das fronteiras nacionais e a cooperação internacional na gestão das migrações se tornaram altamente restritivos. A maioria das pessoas não tem os recursos econômicos nem os direitos políticos necessários para a livre circulação” (CASTLES, 2010, p. 15).

Observa-se, que a questão da segurança nacional passa a ser elemento central na governança migratória. Nota-se que a sociedade internacional não atingiu um consenso sobre as bases políticas relacionadas à migração dos

países de destino, sendo na maioria das vezes restritivas e punitivas e agravam a crise humanitária.

Nesse sentido, para melhor compreensão do processo de securitização, têm-se categorias operacionais, tais como: um tema considerado uma ameaça existencial, no qual o agente securitizador é o ator que reivindica a existência de uma ameaça para o objeto referente, que identifica esse objeto como uma ameaça, podendo ser não apenas o Estado, mas também organizações, indivíduos, grupos transnacionais, grupos sociais e, por fim, os atores funcionais, que não pertencem a nenhum dos dois grupos anteriores, mas participam de forma direta ou indireta na dinâmica de segurança de um setor (VILLA; SANTOS, 2011). Além disso, observa-se que o objeto percorre o caminho de não politizado para politizado e, então, para securitizado, podendo a qualquer momento retroceder, o que é denominado dessecuritização.

Urge asseverar que é preciso remover barreiras injustificadas, explorar modelos para regularizar caminhos para os migrantes e reduzir os custos de transação sobre remessas, considerando a urgência de proteger a condição humana. Para tanto, é necessário a intersecção e respeito com os instrumentos internacionais e domésticos voltados à proteção dos direitos humanos aos migrantes.

Observa-se recorrentes processos de exclusão, através de medidas e decisões governamentais, por meio de Portarias Interministeriais, como é o caso do Brasil, que por sua vez geram implicações na governança migratória regional e intrarregional. Tal decisão, além de produzir reflexos diretos na vida daqueles que se deslocam forçadamente ou voluntária, possui o viés de obstaculizar, por meio de frágil regularização migratória, o direito de proteção e a pertencer a um determinado Estado. Questões que, sem dúvidas, merece a atenção da sociedade internacional na atualidade.

Ao encontro, tem-se a categoria do contrabando de migrantes que se diferencia da categoria do tráfico de pessoas, estudado por Khalid Koser, que aborda a questão a partir da análise que envolve os fatores relativos ao conflito, a paz e a segurança, a fim de melhor conhecer e compreender a política de migração e fronteira.

Além da importância do cientista social Lindomar Boneti, que auxiliará nos principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, tendo em vista que o estudo de caso pretende entender se há políticas de cooperação, com intuito de prevenção e enfrentamento por parte dos Estados envolvidos, Brasil e Argentina, ao contrabando de migrantes. Em caso afirmativo verificar como foram construídas, e se estão em diálogo ou em contraposição as normativas internacionais assumidas por ambos os países. No mesmo sentido, averiguar como estão sendo operacionalizadas nas fronteiras.

Zygmunt Bauman, sociólogo importante para o contexto estudado, auxiliará na compreensão das categorias analíticas envolvendo a globalização, o descarte humano e os processos de exclusão que vulnerabilizam os migrantes. Não se pode deixar de mencionar o aporte teórico trazido por Bauman, visto auxiliar no entendimento dos deslocamentos forçados e seus reflexos na sociedade transnacional, sobretudo no tocante as fronteiras do Brasil e Argentina. Somado a isso relevante averiguar o papel dos atores sociais envolvidos neste processo. De acordo com o autor “é improvável que a migração em massa venha a se interromper, seja pela falta de estímulo, seja pela crescente engenhosidade das tentativas de sustá-la” (2017, p. 10).

Dentro do contexto do contrabando de migrantes, a globalização negativa se faz presente, e para Bauman “o movimento rápido é a essência da globalização. [...] O espaço deixou de ser obstáculo, não há mais fronteiras naturais nem lugares óbvios a ocupar” (1999, p. 85). No mesmo sentido, o autor refere que os migrantes são “produtos rejeitados da globalização” (2005, p. 84). Enquanto “dejetos”, esses seres humanos são indesejáveis à “elite do poder do mundo globalizado” (2005, p. 93), o que certamente contribui para o fortalecimento e crescimento das redes transnacionais de contrabandistas de migrantes.

Ao encontro de Bauman estão as autoras Seyla Benhabib e Donatella Di Cesare, ao abordarem as categorias envolvendo a cidadania, a exclusão e processos de invisibilidade dos migrantes quando adentram territórios em que não são nacionais. Seyla Benhabib (2005, p. 13) assevera que o movimento de *las gentes* – expressão utilizada para caracterizar os movimentos migratórios –

devem ser respeitados pelos Estados, na medida em que se tratam de direitos humanos, e cada um, independentemente do seu estatuto de cidadania política, deve ser tratada com a dignidade, o que implica reconhecer que cruzar fronteira transnacional com a finalidade de adentrar em território não nacional não é um ato criminal; é a expressão da liberdade humana e da busca por melhorar sua condição como ser humano no mundo compartilhado (2005).

Neste escopo, a filósofa Donatella Di Cesare chama a atenção para as fronteiras linguísticas entre o hiato - nós – eles - impõem a sistemática tentativa de exclusão do outro, sobretudo em relação àqueles migrantes considerados “clandestinos”, indocumentados, onde o “nós” se fortalece enquanto discurso, ergue barreiras intransponíveis, rejeita-os em sua pluralidade impessoal e são condenados à invisibilidade.

A autora refere que “o mundo atual é subdividido em uma multiplicidade de Estados que se enfrentam e se apoiam. Para os filhos da nação, que desde o nascimento compartilharam uma visão estadocêntrica, ainda bem persistente e dominante, o Estado surge como entidade natural, quase eterna. A migração é assim um desvio a ser interrompido, uma anomalia a ser abolida” (2020, p. 13). Assim, a migração proporciona um ambiente de reflexão, em que o próprio Estado também deve ser repensado. Para a autora “aos olhos do Estado, o migrante constitui uma anomalia intolerável, uma anomia no espaço interno e internacional, um desafio à sua soberania” (2020, p. 26).

Delmos Jones, antropólogo afro-americano, apresenta as premissas para explicar o conceito de transnacionalismo nas migrações. Ratna Kapur, por sua vez examina o contexto das respostas aos migrantes transnacionais em países que adotaram novos critérios culturais e de cidadania para determinar a elegibilidade para a cidadania e o *status* de migrante. Analisa a travessias de fronteiras por sujeitos transnacionais ao longo dos binários rígidos de “nós” e “eles”, e dominação e subordinação. Destaca-se, ainda Alexander Betts que aborda a categoria dos indocumentados, somado ao aumento da consciência a nível internacional da vulnerabilidade suportada por essa categoria.

Por conseguinte, o importante filósofo Giorgio Agamben, remonta a ideia de estado de exceção quando o migrante não documentado ou irregular recorre

ou é aliciado pelos “coiotes”, de certo modo os coloca em situação de estado de exceção, onde a vontade soberana da rede dos contrabandistas passa a controlá-los e regulá-los, reduzindo suas vidas em condição de mera vida nua, pois estão desprovidos de direitos políticos advindos do Estado-nação. No mesmo sentido, o sistema político-jurídico, através do controle biopolítico, acaba por manipular as questões relacionadas à migração e a excluí-lo, como ator social, das decisões políticas e jurídicas que lhe dizem respeito.

Nessa condição, a vida humana se torna frágil, vulnerável e facilmente controlável. Segundo o autor “o ser humano é destituído de toda condição política e reduzido ao estatuto de simples vida nua, na qual a lei é integralmente suspensa, assim como o direito, e a todo o momento se está à mercê de um poder incondicional de vida e morte” (2010, p. 166-67). O estado de exceção visa sempre o controle (bio) político da vida humana, e ao deixarem forçadamente suas nações acabam não sendo reconhecidos como cidadãos de pleno direito e passam à exposição permanente de abusos e de violência.

Como a presente pesquisa objetivou-se investigar as bases políticas e jurídicas de cooperação adotadas entre o Brasil e Argentina, com intuito de conhecer e compreender a constituição das políticas públicas adotadas por ambos os países em relação ao enfrentamento e prevenção do contrabando transnacional de migrantes, entre o período de 2010 a 2018. Por fim, pretendeu-se averiguar como a produção de políticas públicas de cooperação internacional entre Brasil e Argentina está sendo operacionalizada nas fronteiras para coibir a prática deste crime organizado e transnacional. Para tanto, se utilizou os objetivos específicos, a saber:

- Analisar o fenômeno social do contrabando de migrantes sob a ótica transnacional;
- Examinar o aparato administrativo e jurídico/normativo interno do Brasil e da Argentina para fiscalização imigratória das fronteiras;
- Averiguar os acordos de cooperação entre Brasil e a Argentina para a manutenção da defesa das fronteiras;
- Identificar as possíveis ações da rede de atores sociais (agentes públicos e Sociedade Civil) do Brasil e Argentina e sua

relevância, com vistas à prevenção e enfrentamento da atuação das redes criminosas nos fluxos migratórios transnacionais.

O procedimento adotado foi a pesquisa qualitativa. A construção do campo metodológico, a partir das categorias analíticas operacionais foram analisadas e construídas por meio da análise documental e bibliográfica, em nível nacional e internacional, especialmente artigos de periódicos internacionais especializados sobre o tema.

Além disso, foram consultadas as legislações e normativas elaboradas pelos Poderes Legislativo e Executivo no Brasil, no tocante a políticas públicas existentes sobre o tema de estudo, e da mesma forma nas casas legislativas da Argentina. Do mesmo modo, efetuou-se o levantamento das convenções, dos protocolos, e de outros instrumentos internacionais que auxiliaram na compreensão da realidade estudada.

A segunda parte da coleta de dados (primários) prevê as entrevistas semi-estruturadas produzidas no primeiro momento no Brasil. Destaca-se a pretensão do prosseguimento da presente pesquisa em Buenos Aires, na Argentina. O presente projeto foi submetido à análise do Comitê de Ética da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, por meio da Plataforma Brasil, e obteve aprovação para o início da realização das entrevistas, conforme documento disposto no Anexo 1.

A escolha dos participantes ocorreu através da seleção dos contatos da agenda particular da pesquisadora, visto estar inserida nos debates com a rede de atores/profissionais que pesquisam e atuam/trabalham com a temática das migrações no Brasil e na Argentina. Importante referir que a pesquisadora/doutoranda é membro/integrante do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS) e participa das reuniões mensais e projetos em prol de migrantes e refugiados no estado do RS. Destaca-se, que a aplicação das entrevistas não será realizada com a comunidade de migrantes.

O levantamento de campo ocorreu de forma remota, visto a crise pandêmica global, por meio de plataformas digitais, a exemplo da plataforma de

videoconferência *google meet*. Sobre os sujeitos entrevistados, levou-se em consideração a relevante atuação na área da pesquisa, na qual seleciona-se os seguintes agentes e instituições que estão envolvidas com a matéria do contrabando de migrantes, tais como: Ministério da Justiça (Departamento de Migrações); Polícia Federal (departamento de repressão; fronteira Brasil e Argentina – cidade de Barracão e Uruguaiana; Organização Internacional para Migrações, sobre a OIM ressaltou que foram realizados diversos contatos para agendamento de entrevistas, contudo, restaram inexitosos; Sociedade civil organizada (Conectas/SP, Missão de Paz/SP); Comissão de especialistas que elaboraram proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações, nesse ponto informo que foram realizados vários contatos com os especialistas, apenas uma das possíveis entrevistadas retornou, mas não se sentiu à vontade para falar acerca do tema, haja vista, não ser o seu universo de pesquisa e conhecimento.

O segundo momento das entrevistas estava programado também para acontecer remotamente, e contava com a participação da Instituições e sociedade civil organizada da República Argentina. Porém, não se logrou êxito nas devolutivas.

A aplicação das entrevistas semi-estruturadas contou com a elaboração de roteiros que serviram de guia, encontram-se dispostos no Anexo 2 da referida pesquisa. Essa preparação anterior possibilitou dar conta das questões fundamentais junto aos entrevistados (as), sendo possível ajustar e adaptar as perguntas, a fim de obter uma maior efetividade do diálogo.

Outro ponto interessante e percebido no decorrer desse processo, foi a aparição da chamado “bola de neve”, na medida em que as entrevistas e diálogos ocorriam, os entrevistados lembravam e apontavam novos possíveis sujeitos a serem entrevistados, que teriam a contribuir, a partir das suas *expertises* e atuações nas diversas áreas que o tema está inserido.

Em relação à quantidade das entrevistas, ressaltou que seu número sofreu variação, de acordo com a heterogeneidade de experiências, bem como no tocante as evidências que foram obtidas e suas repetições. De acordo com Lima [...] a entrevista é uma técnica que consiste em gerar e manter conversações com pessoas consideradas chaves no processo de investigação. É recurso

comumente utilizado por pesquisadores sociais e, importante frisar, em geral está associada ao uso de outras técnicas de pesquisa (2016, p. 27).

No que se refere aos possíveis riscos que os entrevistados (as) poderiam correr, sublinha-se algumas questões sensíveis, a exemplo de desconforto ao referir sobre questões pertinentes as migrações de indocumentados e como o Estado brasileiro e argentino lida com as práticas consideradas criminosas. Ressalta-se, que diante de qualquer desconforto o participante estava ciente que poderia eximir-se de responder à questão que lhe for constrangedora, podendo desistir a qualquer momento da participação nas entrevistas. Do mesmo modo, lhe foi assegurada a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, garantindo a não utilização das informações em prejuízo do entrevistado. Por fim, a participação foi voluntária, razão pela qual não recebeu qualquer tipo de benefício financeiro.

A partir do levantamento dos dados empíricos foi possível a sua análise e identificação, sendo posteriormente interpretados com intuito de conferir um sentido mais amplo para as respostas encontradas. Para fins de análise dos dados bibliográficos e documentais (fontes secundárias), bem como dos registros coletados nas entrevistas (fontes primárias) se utilizou da técnica da análise de conteúdo temático, e posteriormente, o tratamento dos dados será interpretativo-descritivo, o que possibilitará a interpretação da realidade que se apresenta de diversas formas.

A análise das entrevistas é outra etapa importante da pesquisa. De acordo com Bardin a análise de conteúdo ocorrerá através de um inventário e, por conseguinte a sua categorização (2011, p. 146). As entrevistas resultaram em trechos gravados, devidamente autorizados pelos participantes/autores das narrativas. E, após foram transcritas.

Por fim, o desenho da pesquisa propiciou efetuar o arremate (o laço) teórico e metodológico, no sentido de ver respondida a questão de pesquisa, e melhor compreender as bases políticas e jurídicas adotadas pelo Brasil e Argentina voltadas a prevenção e ao enfrentamento do contrabando transnacional de migrantes. Bem como, averiguar se há cooperação entre ambos os países no intuito de enfraquecer a atuação da rede criminosa dos

coiotes, na construção de mecanismos que possam fortalecer a prevenção e proteção daqueles que migram de forma indocumentada, e que são os principais atores sociais no cenário desolador da maior crise humanitária contemporânea. Como bem será demonstrado nos capítulos que seguem.

1 O COMPLEXO FENÔMENO SOCIAL GLOBAL CONTEMPORÂNEO: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS/TRANSNACIONAIS

A produção da identidade nacional é um processo contestado e a luta para produzir e reproduzir cidadãos "puros" a partir de pessoas recalcitrantes são responsáveis por muito do que acontece nas fronteiras de um Estado (SAMADDAR RATNABIR, 1999, p. 108).

O presente capítulo visa apresentar, compreender e desvelar o fenômeno complexo das migrações transnacionais, a partir da análise das Ciências Sociais, sem deixar de dialogar com outras áreas, como as Relações Internacionais e o Direito. Para tanto, se iniciará o estudo a partir das categorias (trans) migratórias e suas distinções, a exemplo dos refugiados ou (trans) migrantes – do contrabando de migrantes ou do tráfico de pessoas. Além de se ocupar com a migração Sul-Sul, entre 2010 e 2018, em direção a América do Sul, em especial ao Brasil e Argentina.

Sendo primordial, traçar a relação das transmigrações sob a ótica de categorias analíticas, tais como governança migratória, políticas públicas, estado de exceção, a biopolítica, a cidadania, processos de vulnerabilidade, de exclusão e de descarte humano das comunidades de (trans)migrantes.

1.1 COMPREENDENDO E DESVELANDO CATEGORIAS MIGRATÓRIAS TRANSNACIONAIS: REFUGIADOS OU (TRANS)MIGRANTES – CONTRABANDO DE MIGRANTES OU TRÁFICO DE PESSOAS?

O fenômeno da mobilidade migratória transnacional atinge um patamar exponencial na última década. Comumente, faz-se o exercício de relacionar os deslocamentos de pessoas em uma ordem de “migração internacional”.

No entanto, ao observar o avanço da sociedade e sua relação com a globalização, que corrobora positivamente ou negativamente com os contextos de mobilidade humana, tema que será abordado no item 1.3, a complexidade existente nas dinâmicas fronteiriças, que são vivas, se manifesta pelas relações

sociais, culturais, econômicas, política, a partir dos intensos fluxos migratórios contemporâneos e que ganham um escopo até mesmo de transcender o fenômeno da globalização, que por sua vez remontam, para além da mobilidade geográfica, desafios múltiplos a serem enfrentados na esfera de processos contínuos de desterritorialização.

Segundo Haesbaert (2012), “as migrações são um processo multidimensional, condensando toda a complexidade da desterritorialização das sociedades” e que podem ser entendidas “como um processo em diversos níveis de desreterritorialização” (p. 233).

Neste sentido, o conceito de transnacionalismo vem a influenciar estudiosos da área das migrações, em especial, nas duas últimas décadas, visto o amplo papel que a migração internacional assume para além de um deslocamento entre um país de origem e um país de destino, com alcance internacional. Sobre o tema Delmos Jones, antropólogo afro-americano, aponta cinco premissas para explicar o conceito de transnacionalismo nas migrações:

[...] 1) o primeiro é o conceito de unidade social e de análise, que, ao invés de campo de ação social utiliza uma unidade aberta, cujas fronteiras de ação estão sujeitas a mudanças constantes; 2) a segunda é que a experiência dos transmigrantes é indissolúvelmente ligada à transformação do capitalismo global – portanto segundo o autor, é necessário situar a migração no contexto das transformações de classe; 3) a terceira é que o transnacionalismo se baseia na vida cotidiana do povo; 4) a quarta refere-se aos processos múltiplos de construção identitária, que está construindo identidades diferentes entre si; e, 5) a última é que a existência de transmigrantes obriga os estudiosos a reconceitualizar as categorias de nacionalismo, etnicidade e raça (1992, p. 219-20).

Neste sentido, observa-se que um novo tipo de migração da população está emergindo (GLICK-SCHILLER, BASCH, SZANTON, 1992, p. 1, tradução livre). A ideia sugere uma nova perspectiva analítica no estudo e na superação de um modelo fechado e tradicional utilizado pelas Ciências Sociais¹³ na análise

¹³ Beck (1997) alega que a teoria social contemporânea ainda está presa “no beco sem saída do ‘nacionalismo metodológico’”.

das migrações, tendo em vista que as sociedades não são entidades fechadas, e o transnacionalismo no estudo das migrações auxiliará na superação de um olhar estanque, em que o migrante se constitui apenas em categoria laboral ou econômica.

Na visão de Castles, para além do modelo fechado e tradicional abordado pelos cientistas sociais, está outro obstáculo que deve ser superado a partir do escopo de análise das migrações na atualidade – a visão estatal da “migração como um problema a ser resolvido, de preferência buscando formas para evitar que os migrantes abandonem suas terras de origem” (2010, p. 14).

O autor refere ainda que “deveria ser tarefa dos intelectuais das migrações alertarem os governantes destas dimensões históricas das políticas migratórias, mas, muitas vezes, a pesquisa em migrações tornou-se integrada à máquina política, a qual demanda respostas rápidas para questões de curto prazo” (2010, p. 14).

Além disso, salienta a necessidade de pesquisas voltadas à compreensão dos deslocamentos transfronteiriços:

[...] os principais cientistas sociais ainda fundamentam seus trabalhos em modelos nacionais e tendem a negligenciar a importância dos movimentos transfronteiriços. [...] investigadores de assuntos migratórios tornam-se dependentes de subsídios governamentais para conseguirem projetos de consultoria para atender necessidades burocráticas. Isso restringe seus próprios horizontes e os distancia de teorias sociais inovadoras. Essa dupla marginalização pode ser superada, insisto, ao se relacionar a pesquisa migratória à análise de como sociedades contemporâneas estão sendo transformadas pela globalização neoliberal (2010, p. 14).

É necessária a extensão desta visão tradicional ao incluir os variados aspectos intrínsecos a vida e a mobilidade, tais como as experiências históricas e identitárias, elementos presentes nos contextos de deslocados.

Acerca dos elementos intrínsecos da mobilidade humana, Durand e Lussi (2015, p. 47-8) sinalizam que:

[...] Os fluxos migratórios passaram a ser vistos, não mais como fluxos bilaterais, e com prevalência unidirecionais, mas como realidades transnacionais, incluindo deslocamentos, atividades e espaços transnacionais. A nova perspectiva assume que as migrações internacionais incluem, além dos deslocamentos entre um país de origem e um de destino, variadas formas de comunicação, circulação, relação de gestão de bens, serviços e informações em nível transnacional, incluindo também outros países [...].

O transnacionalismo sugere que se fale de transmigrantes, e essa transformação implica a revisão de conceitos que giram em torno de Estado-nação, soberania e governança migratória. Transmigrantes ultrapassam as fronteiras nacionais que têm concepção de identidade, de direitos e de legislação totalmente discrepantes em relação aos conceitos tradicionalmente conhecidos sobre as mesmas realidades (DURAND E LUSSI, 2015, p. 49). Migrantes em sua maioria mantêm diferentes identidades, pois estão ligados a mais de uma nação.

Steven Vertovec, aponta alguns inícios sobre os efeitos do transnacionalismo nas vivências práticas dos principais sujeitos da migração: os transmigrantes:

[...] as atuais práticas transnacionais entre alguns grupos de migrantes envolvem modos fundamentais de transformação que podem ser entendidas em, ao menos, três âmbitos basilares, que incluem: 1) transformação perceptiva, o que implica algo que pode ser descrito como a típica orientação “bifocal” dos migrantes, em âmbito sociocultural; 2) transformação conceitual dos significados dentro da tríade nacional de “identidades-fronteiras-ordens”, em âmbito político; e 3) transformação institucional, que interfere nas formas das transferências financeiras, nas relações público-privado e no desenvolvimento local, em âmbito econômico. (2004, p. 150).

Desse modo, a lente através do transnacionalismo pode contribuir para a compreensão além da lógica binária – país de origem e país de destino – para uma lógica que abarca a mobilidade humana, enquanto movimento de saída, de trânsito e de chegada, e toda a bagagem experienciada por aqueles que se deslocam.

Além disso, as raízes históricas e identitárias não se apagam ou são esquecidas pelos atores da migração. Quando os transmigrantes chegam nos locais de destino e passam a fazer parte daquele local ao qual estão sendo inseridos, trazem consigo a língua, a cultura, os valores, os ideais políticos, aqui talvez resida um dos maiores desafios do século XXI, haja vista os Estados serem provocados a refletir sobre questões de fronteira e políticas migratórias para aqueles que chegam, processo que carrega em si significativas implicações.

A migração internacional/transnacional resulta em 79,5 milhões de pessoas que foram forçadas a se deslocar no mundo, categorizadas pelos Estados, enquanto solicitantes de refúgio ou refugiadas, segundo os dados aferidos e divulgados pelo *Global Trends UNHCR 2020*, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Sobre a proteção a pessoas em condições de refúgio no mundo, ressalta-se a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, adotada em 28 de julho de 1951, e entra em vigor em 22 de abril de 1954. A Convenção em tela é a responsável por trazer ao cenário internacional, em seu artigo 1º a definição do que vem a ser refugiado, senão vejamos: “São todos os homens e mulheres (incluindo idosos, jovens e crianças) que foram obrigados a deixar seus países de origem por causa de um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social ou por suas opiniões políticas.”¹⁴

Ressalva-se, que as pessoas que cometeram crimes contra a humanidade, de guerra, contra a paz e crimes hediondos ou que participaram de atos terroristas ou de tráfico de drogas não poderão se beneficiar da condição de refugiado.

Porém, a Convenção de 1951 delimita uma condição temporal e geográfica à condição de refugiado: geográfica, pois a aplicação ocorre apenas

¹⁴ ACNUR. Definição de refugiado extraída do art. 1º da Convenção do Estatuto dos Refugiados da ONU de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 mar. 2021.

a acontecimentos ocorridos na Europa; temporal em relação aos fluxos de refugiados ocorridos antes de 1951 (RAMOS, RODRIGUES, ALMEIDA, 2011, p. 26).

Isto significa dizer que o reconhecimento a condição de refugiado dependia de episódios ocorridos antes de 10 de janeiro de 1951. Tais restrições, portanto não alcançavam aos novos fluxos de deslocados pós 1951, tampouco aos acontecimentos ocorridos fora do continente europeu.

A partir da ressalva foi elaborado um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. O Protocolo foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 04 de outubro de 1967. Com a ratificação do Protocolo, os países foram levados a aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, mas sem o limite temporal e geográfico.

A nível regional, em contexto latino-americano, insta mencionar a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena de 1984, visto contemplar àquelas pessoas que foram obrigadas a sair de seus países devido a conflitos armados, violência e violação generalizada de direitos humanos, ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública¹⁵.

Por outro lado, àqueles que se deslocam e não se enquadram na categorização de refugiado - definido em termos legais na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, ou ainda nas normativas regionais - são denominados migrantes. Em relação aos migrantes, o Relatório de Migração Global 2020, divulgado pela Organização Internacional para Migrações, remonta em torno de 272 milhões de migrantes internacionais, sendo 47,9% deles

¹⁵ Definição ampliada de refugiado estabelecida na Cláusula Terceira da Declaração de Cartagena, de 1984.

mulheres e em torno de 13,9% crianças. Além disso, dois terços são considerados migrantes laborais ou econômicos. Estima-se que os números superam as projeções realizadas para o ano de 2050, que eram da ordem de 2,6% ou 230 milhões.

A migração é um termo genérico não definido no direito internacional que, por uso comum, designa qualquer pessoa que se desloque fora de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por várias razões. Esse termo abrange uma série de categorias jurídicas bem definidas de pessoas, como trabalhadores migrantes; pessoas cuja forma particular de transferência é legalmente definida, como migrantes contrabandeados; bem como pessoas cujas condições ou meios de transferência não estejam expressamente definidos no direito internacional, como estudantes internacionais.

A nível internacional, não existe uma definição universalmente aceite de “migrante”. Esta definição foi desenvolvida pela Organização Internacional para Migrações com finalidade própria e não pressupõe nem estabelece a existência de uma nova categoria jurídica. Em geral, a definição do termo “migrante” é baseada em duas abordagens, a saber: a abordagem “inclusivista”, aplicada pela IOM e outras organizações, dentro da qual o termo “migrante” é considerado um termo genérico que reúne todas as formas de movimento; e a abordagem “residualista”, que exclui do termo “migrante” aqueles que fogem de guerras ou perseguições (CARLING, J., 2015).

As abordagens inclusivista e residualista geram debates entre especialistas da área das migrações e das organizações internacionais, ao passo que para vertente inclusivista, os migrantes englobam os refugiados, os trabalhadores estrangeiros, as vítimas de contrabando de migrantes, os estudantes internacionais, entre outras categorias. A OIM, por conseguinte, define migrante como qualquer pessoa que se desloca ou atravessa uma fronteira internacional ou dentro de um Estado fora do seu local de residência habitual, independentemente (1) do estatuto jurídico da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) quais são as causas do movimento;

ou (4) qual é a duração da estadia. De acordo com a organização “todos os refugiados são migrantes, mas nem todo migrante é refugiado.”¹⁶

Na mesma linha está o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas que utiliza a vertente inclusivista, na medida em que reconhece que um migrante internacional é alguém que muda de país de residência habitual, independentemente do motivo da migração ou do *status* legal.

O entendimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados se caracteriza pela aceitação da vertente residualista, isto é, basta que a pessoa se mude de um país para outro para ser considerada migrante, a não ser que ela necessite fugir da guerra ou da perseguição, situação que alcançará o instituto protetivo do refúgio.

A presente pesquisa se filia a vertente inclusivista, visto se ocupar da análise das políticas públicas e da governança migratória na seara das migrações internacionais Sul-Sul, com ênfase regional – Brasil e Argentina. Ao encontro deste entendimento, nota-se que os deslocamentos, objeto de análise, se configuram por meio de fluxos migratórios mistos, a depender da categorização estendida pelo Estado de destino em determinado período histórico e conforme o aporte jurídico atribuído por cada um deles.

Os fluxos migratórios em direção a América do Sul, especialmente em relação ao Brasil e a Argentina, vêm se intensificado com o ingresso de pessoas sem documento hábil para fazê-lo, ou seja, o visto. Adentram nos territórios de forma indocumentada, auxiliados em sua maioria pela rede do crime organizado internacional, ou mais conhecidos como “coiotes”.

Nota-se, de acordo com matérias veiculadas na mídia, uma atuação por parte da Polícia Federal através de operações, com vistas a coibir a prática do contrabando de migrantes no país, tema que será enfrentado no capítulo 3, o qual se dedicará a abordagem dos aspectos relativos à atuação deste órgão no

¹⁶ Movimentos populacionais complexos que incluem refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. OIM. ONU MIGRACIÓN. Derecho internacional sobre migración N ° 34 - Glosario de la OIM sobre Migración, 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>. Acesso em: 06 mar. 2021.

enfrentamento do contrabando de migrantes. O caso mais recente noticiado em março de 2021, foi o descrito pelo Coordenador da Missão Paz, o Padre Paolo Parise, responsável pelo acolhimento de grupos de migrantes em São Paulo, ao relatar casos de pessoas que pagam para adentrarem nas fronteiras do Brasil, sobretudo na divisa com o Peru.¹⁷

Na medida em que ingressam no país de destino muitos seguem na condição de migrantes irregulares, pois não buscam a autoridade competente - a Polícia Federal - para proceder com a regularização migratória. Verifica-se, portanto que a condição não é de “ilegalidade”, mas sim se está diante de uma “irregularidade” no âmbito documental, que será sanada quando da sua regularização.

A análise dos deslocamentos ocorridos entre o período de 2010 a 2018 em direção ao Brasil, por exemplo, demonstra um panorama de medidas adotadas com finalidade de restringir a ocorrência da migração de forma segura, ordenada e regular. Outro aspecto que se apresenta é a dificuldade da efetivação da política migratória, aspectos que contribuem com a atuação das Organizações Internacionais criminosas, que ganham espaço dentro da categoria do contrabando de migrantes.

Na prática, a partir de 2011 até os dias atuais o Brasil é país de destino de haitianos, e a maioria dos casos da mobilidade humana se dá por meio dos “coiotes”:

Na prática, a expedição do baixo número de vistos temporários na embaixada do Brasil, em Porto Príncipe, tem fomentado novos obstáculos aos haitianos. Um deles está atrelado à intensa

¹⁷ Rádio Bandeirantes 01/03/2021 • 09:18 - Atualizado em 01/03/2021 • 09:21. Relata casos de pessoas que pagaram até R\$ 600 para entrar no país. Paolo Parise afirma que o movimento migratório se concentra hoje principalmente entre angolanos, cubanos, venezuelanos e haitianos. Segundo o coordenador da Missão Paz, muitos permanecem em situação de extrema vulnerabilidade por estarem irregulares no país. Na semana passada a Polícia Federal fez uma operação contra os coiotes responsável pela entrada irregular. O grupo estaria agindo na fronteira do Brasil com o Peru, e as investigações continuam. Segundo a Agência de Refugiados da ONU no Brasil, apenas 32 países não impuseram nenhuma restrição de acesso durante a pandemia. Além disso, é oferecido auxílio com documentação e abrigo para imigrantes que vivem em situação irregular e de vulnerabilidade. Disponível em: [https://www.band.uol.com.br/noticias/imigrantes-ilegais-chegam-a-pagar-r\\$-600-para-entrar-no-brasil-durante-pandemia-16325661](https://www.band.uol.com.br/noticias/imigrantes-ilegais-chegam-a-pagar-r$-600-para-entrar-no-brasil-durante-pandemia-16325661). Acesso em: 06 mar. 2021.

procura por outras rotas ilegais que levem ao Brasil, já que não possuem a documentação hábil para migrar legalmente. O percurso dos haitianos até a chegada ao Brasil, na maioria das vezes, envolve uma série de redes ilegais de contrabando de migrantes, que se difere do contexto do tráfico de pessoas. A ocorrência de contrabando de migrantes é intermediada por atravessadores ou “coiotes”. A atuação tem se intensificado e se evidencia por incluir viagens de avião para o Panamá e Equador, a fim do deslocamento até o Peru ou à Bolívia, como meio de chegar aos estados brasileiros do Amazonas e do Acre, respectivamente. No mesmo sentido, vem colaborar com a frequente prática de contrabando de migrantes o depoimento do haitiano, Jonas, que migrou de forma indocumentada para o Brasil, em 2013, ou seja, sem os documentos necessários para o ingresso no país. Ao ser questionado sobre a sua vinda para o Brasil, relatou, em entrevista, que “[...] *paguei coiote lá no Haiti mesmo. Ele pega esse dinheiro e vai junto e entra com nós pela República Dominicana e compra bilhete pra nós, e não sabe nada mais depois*”. Após, continuei a pergunta: “*E o restante do trajeto vocês viajam sozinhos? É necessário pagar novamente?*” Jonas responde: “*Depois nós chega ao Equador e vem outro coiote e pergunta: ‘Jonas?’ [...] ele já sabe todos os nomes, é tudo organizado. Sim, paguei primeiro no Haiti, 1300 (USD) e, depois, no Equador, eu pago 1500 (USD)*”. Jonas, questionado de que forma ocorre o restante do trajeto após o Equador até chegar à fronteira do Brasil, se houve a necessidade de percorrer algum trecho caminhando, responde que: “*Depois do Equador, até Acre de ônibus, eu não precisa (sic) caminhar, tem pessoa que precisa fazer isso, que passa isso. Eu não*” (PINTO, 2018, p. 86-8).

Ao encontro desta realidade, Brolan refere que o contrabando de migrantes afeta quase todos os países, seja como um país de origem, de trânsito ou de destino. Não se trata apenas do lucro auferido com a prática criminosa, ela abarca outras atividades ilícitas, como tráfico de drogas e de armas, além de comprometer severamente a vida humana:

In the absence of practical and legal means in which to leave their country and enter another, refugees are resorting to the questionable aid of people smugglers. The reality is that smugglers are sometimes the only option left for desperate people trying to save their lives. As UNHCR reports, many refugees make use of smugglers `either because they have no other means of reaching safety or because they believe it will open up more viable and durable protection methods [...] Today human smuggling concerns nearly every country, either as a country of origin, of transit, or of destination. The British Home Office estimates that thirty million people are smuggled across international borders

each year in a trade worth between £12±40 billion annually. Yet, this is a clearly dangerous `trade'. Not only is the money earned from smuggling often used for other illicit criminal activities, such as drug trafficking and the arms trade, but also it is an activity which seriously jeopardizes human life (2002, p. 577-78).

À vista deste fenômeno da prática do contrabando de migrantes, que se espalha pelo cenário internacional e atinge um alcance transnacional, no início da década de 1990 é que se iniciam os debates entre os membros da sociedade internacional acerca de possível enfrentamento e prevenção do crime organizado internacional. No entanto, há que se referir que países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos se mostraram contrários à ideia de uma nova Convenção Internacional sobre o tema (VLASSIS, 2000, p. 481).

Em 1992, ocorreu através do estabelecimento da Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas esforços em conjunto com o governo italiano, o qual solicitava o auxílio no enfrentamento do contrabando de pessoas chegadas pelo mar, especialmente da Turquia. Tais esforços resultam na aprovação da Resolução 53/111 pela Assembleia Geral, em 9 de dezembro de 1998. Esta Resolução estabeleceu um Comitê *Ad Hoc* aberto a todos os Estados com o propósito de elaborar uma nova Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e instrumentos adicionais. Nesse sentido, sobre o tema Brolan aponta:

It was in the late 1990s when Italy appealed for an international legal instrument to be created to deal specifically with smuggling people by sea. Italy's request was in response to the unprecedented number of `illegal immigrants' arriving by sea (especially from Turkey). During this period it was also increasingly evident to Italy and other states that organized people smuggling rings were facilitating this overwhelming flow of people. Thus, this was a transnational and, consequently, an international organized crime problem. Further still, it was a problem demanding an international response. Although the Italians were instrumental in starting the process to draft an international legal instrument regarding the smuggling of persons, a broader approach to the issue of organized crime had already begun in the early 1990s. This occurred through the establishment of the Commission on

Crime Prevention and Criminal Justice by the United Nations Economic and Social Council in 1992 (2002, p. 582-83).

Em que pese os italianos terem contribuído para o início do processo de elaboração de um instrumento jurídico internacional sobre o contrabando de pessoas, a Áustria era um país de destino de migrantes que fugiam dos conflitos na antiga Iugoslávia (JORDAN, 2002, p. 29).

O que é o contrabando de pessoas (*people smuggling*)? De acordo com o Artigo 3 (a) do Protocolo de Contrabando, o contrabando de migrantes é entendido como:

[...] a aquisição, a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro material, da entrada ilegal de um pessoa em um Estado Parte do qual a pessoa não é nacional ou residente permanente. O Artigo 3 (b) do Protocolo de Contrabando descreve 'entrada ilegal' como o cruzamento de fronteiras 'sem cumprir com o requisitos necessários para a entrada legal no Estado receptor. O Artigo 3 (c) do Protocolo de Contrabando estabelece ainda que 'viagem fraudulenta ou documento de identidade' pode incluir documentos falsos feitos ou alterados por pessoas em nome do estado, documentos tendo sido indevidamente emitido ou obtido por meio de declarações falsas, corrupção ou coação, ou documentos que estão sendo usados por uma pessoa que não seja o titular legítimo [...]. O Artigo 6 (1) do Protocolo de Contrabando afirma que o crime de o contrabando de migrantes foi cometido quando dois fatores estão presentes. Em primeiro lugar, o ato de contrabando de migrantes deve ter sido cometido intencionalmente, a fim de obter, direta ou indiretamente, um financiamento ou outro benefício material. Artigo 6 afirma que o indivíduo deve ter sido envolvido no ato físico real de contrabandear migrantes, ou produzir documentos de viagem ou identidade fraudulentos (conforme definido no Artigo 3 (c) ou aquisição, fornecimento ou posse de tal documento com o propósito de permitir o contrabando de migrantes. Artigo 4 dispõe que os atos do artigo 6.º devem ser de natureza transnacional e deve envolver um grupo criminoso organizado (Naciones Unidas, 2012, p. 5, tradução livre).

Vale mencionar que nem a Convenção de Palermo nem seu Protocolo de Contrabando definem o termo transnacional. Apesar dessa omissão, Hobsbawm reivindica o termo “transnacional”, ao se referir ao crime organizado,

normalmente se refere a atividade transfronteiriça envolvendo a exclusão explícita do Estado, ao encontro dessa ideia Brolan esclarece:

However Hobsbawm's definition, in relation to people smuggling, is somewhat flawed since this type of organized crime does function and prosper, in some circumstances, by way of the ostensible involvement or inclusion of the transit state. This involvement occurs through organized criminal rings employing state representatives, namely law enforcement officials. This is arguably evidenced by the smuggling rings in Eastern Europe who could not succeed as well as they do without the inclusion of state 'help'. People smugglers, knowing the average salary of Central and Eastern European border police is approximately \$20 US per day, have little to no problems getting their clientele through by bribing border police (2002. p. 585).

Observa-se, que a abordagem da temática relativa à mobilidade humana ganha um viés securitário dentro das estruturas das Nações Unidas, quando aponta as normativas envolvendo o “tráfico de pessoas” e o “contrabando de migrantes”. Não resta dúvida de que o objetivo das normativas é a repressão da prática criminosa. Os documentos deixaram de olhar para o elemento primordial para além da criminalização, que é a proteção e a manutenção da vida daqueles que se deslocam, e utilizam os serviços prestados pelas redes transnacionais de contrabandistas.

De 1990 até os dias atuais, apesar da passagem de três décadas, o discurso da sociedade internacional se mostra conservador, tendo em vista criminalizar os migrantes, o que não deve ser admitido, tendo em vista que migrar é um direito humano, e na medida em que não há uma migração ordenada, segura e regular, se está permitindo e corroborando com a atuação dos “coiotes”, que ganham cada vez mais espaço na falta de atuação dos Estados e das Organizações Internacionais, a exemplo do ACNUR e OIM.

Nota-se, que há diferença entre contrabando de migrantes e a questão envolvendo o tráfico de pessoas. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) - o tráfico de pessoas se perfectibiliza pelo "recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de

fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para exploração" (UNODC, 2010).

Em contrapartida o “contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado, no qual essa pessoa não seja natural ou residente.

O contrabando de migrante afeta quase todos os países do mundo. Ele mina a integridade dos países e comunidades. O custo atinge milhares de vidas a cada ano. O UNODC, como guardião da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) e seus Protocolos, assiste os Estados em seus esforços para implementar o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea (Protocolo dos Migrantes)” (UNODC, 2010).

Outro diferencial é o fato de a pessoa traficada ser vista como vítima desse delito, enquanto o migrante contrabandeado é considerado pelos Estados como um “imigrante ilegal”, um criminoso que procurou os serviços de grupos que contrabandeiam migrantes, não uma vítima (DITMORE; WIJERS, 2003, p. 82).

Outro fator relevante neste contexto reside na dificuldade da distinção entre um caso de tráfico de pessoas de contrabando de migrantes. As distinções entre contrabando e o tráfico costuma ser muito sutil e, às vezes, se sobrepõe. Identificar se um caso é um dos tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes pode ser muito difícil por uma série de razões. A respeito deste tema o documento temático elaborado pela UNODC oferece uma breve visão geral do crime de contrabando de migrantes e a sua relação com o tráfico de pessoas:

Algumas pessoas traficadas podem começar sua jornada concordando em serem contrabandeadas para um país, mas se encontram enganados, coagidas ou forçadas a uma situação de exploração mais tarde no processo (por exemplo, ser forçado a trabalhar por salários extraordinariamente baixos para pagar para o transporte).

Os traficantes podem apresentar uma "oportunidade" que soa mais como contrabando para o potencial vítimas. Eles podem ser

solicitados a pagar uma taxa em comum com outras pessoas contrabandeadas.

No entanto, a intenção do traficante desde o início é a exploração da vítima. A 'taxa' era parte da fraude e do engano e uma forma de ganhar um pouco mais de dinheiro.

O contrabando pode não ser a intenção planejada no início, mas um "bom demais para perder" oportunidade de traficar pessoas se apresenta aos contrabandistas / traficantes em algum ponto em o processo.

Os criminosos podem contrabandear e traficar pessoas, empregando as mesmas rotas e métodos de transportá-los (UNODC, 2010, p. 6, tradução livre).

Em suma, o que inicia enquanto uma situação de contrabando poderá evoluir para uma situação de tráfico. Para melhor visualizar as distinções apontadas, apresenta-se o quadro que segue:

	Tráfico de Pessoas	Contrabando de Migrantes
Consentimento	Consentimento da vítima é irrelevante para que a ação seja caracterizada como tráfico ou exploração;	Mesmo em condições perigosas e degradantes envolve o conhecimento e consentimento da pessoa contrabandada;
Exploração	Após a chegada, envolve a exploração da vítima pelos traficantes, para obtenção de benefício ou lucro;	O contrabando termina com a chegada do migrante em seu destino;
Caráter	Ocorre dentro do próprio país e a nível transnacional.	Ocorre a nível transnacional.

Quadro 1 - Elaboração da autora.

Para além das diferenças dispostas na tabela acima, é importante distinguir ainda a conduta, que difere-se, entre o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes por três motivos: (i) os elementos constitutivos das respectivas infrações são diferentes; (ii) a resposta e a assistência necessárias variam a depender das condutas típicas praticadas; e (iii) ser reconhecido como um migrante contrabandado ou vítima de tráfico tem sérias implicações para a pessoa vítima do ilícito cometido pelo crime organizado transnacional.

Ademais, o contrabando de migrantes e as atividades a ele relacionadas, geram enormes lucros para a rede envolvida na prática do crime, além de fomentar a corrupção e o crime organizado nos países de origem, trânsito e destino.

De acordo com pesquisa intitulada “*Issue Paper – Corruption and the Smuggling of Migrants*”, realizada pela UNODC, percebe-se que a corrupção compromete seriamente os esforços nacionais e internacionais para prevenir e controlar o contrabando ilícito de migrantes, assim como enfraquece a luta contra outras formas de crime transnacional, como o tráfico de pessoas, de drogas e de armas de fogo:

As organizações criminosas agem rápido para se aproveitar dos sistemas de segurança pública enfraquecidos pela corrupção. Em todas as regiões do mundo, há casos em que funcionários corruptos - oficiais de fronteira ou de imigração, polícia, soldados, autoridades portuárias ou funcionários de embaixadas e consulados - têm facilitado o contrabando de migrantes ou têm feito vista grossa em troca de suborno ou de parte dos lucros do crime. Contrabandistas de migrantes também encontram cúmplices no setor privado e muitas vezes procuram corromper ou intimidar pessoas nas principais empresas do setor privado, tais como agentes de transporte, funcionários de agências de emprego, empresários e empregados do setor de pesca ou funcionários de portos e aeroportos (UNODC, 2014).

O contrabando de migrantes cobra um preço muito alto: a vida das pessoas deslocadas. Após o levantamento e análise de fontes sobre pessoas contrabandeadas, conclui-se que é incompleta para um diagnóstico preciso de número de pessoas que são contrabandeadas a cada ano e as rotas e métodos usados por aqueles quem os contrabandea.

O que pode auxiliar na compreensão deste fenômeno é o documento temático elaborado pela UNODC (2010), o qual indica as evidências e fatores disponíveis para a análise:

Criminals are increasingly providing smuggling services to irregular migrants to evade national border controls, migration regulations and visa requirements. Most irregular migrants resort to the assistance of profit-seeking smugglers. As border controls are improved, migrants are deterred from attempting to cross them irregularly on their own and are diverted into the hands of smugglers. The smuggling of migrants is a highly profitable business in which criminals are at low risk of detection and punishment. As a result, the crime is becoming increasingly attractive to criminals. Smugglers of migrants are becoming more and more organized, establishing professional networks that

transcend borders and regions. Smugglers of migrants constantly change routes and methods in response to changed circumstances, often at the expense of the safety of the smuggled migrants. Thousands of people have lost their lives as a result of the indifferent or even deliberate actions of smugglers of migrants (p. 13).

As evidências apontam que a prática criminosa se torna um negócio rentável e cada vez mais atraente para a rede organizada transnacional. A prestação de serviços é aprimorada, se utilizam de novas técnicas para expedição de documentos, para a falsificação de vistos, para a utilização de rotas, entre outras. A crescente demanda por serviços de contrabando levou à 'profissionalização' das redes de contrabando.

Os grupos criminosos organizados freqüentemente controlam e/ou operam em todas as fases do processo de contrabando. Por exemplo, eles podem fornecer documentos fraudulentos a migrantes, providenciar transporte aéreo ou marítimo e, em seguida, facilitar a movimentação posterior por terra. Apenas o que não acompanha a evolução do serviço é a indiferença em relação a segurança e à vida dos migrantes.

Desse modo, o UNODC volta-se no auxílio ao combate ao contrabando de migrantes, tendo por objetivo promover a adesão global ao Protocolo de Contrabando de Migrantes e para auxiliar os Estados em seus esforços para implementá-lo com eficácia. Como o Artigo 2 descreve: “o propósito deste Protocolo é prevenir e combater o contrabando de migrantes, bem como para promover a cooperação entre os Estados Partes para esse fim, protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados.” Ao fornecer assistência técnica para atingir esses objetivos globalmente, a resposta do UNODC é focada em duas áreas de trabalho: ajudar os Estados a alinhar sua legislação com o Protocolo, e auxiliar os Estados a desenvolver uma resposta eficaz da justiça criminal ao contrabando de migrantes e conduta relacionada (UNODC, 2010, p. 27).

A motivação global para a migração excede em muito as possibilidades limitadas para atravessar as fronteiras. Em resposta a medidas de controle de

fronteira melhoradas¹⁸, migrantes indocumentados, cada vez mais, recorrem a serviços prestados por contrabandistas que buscam lucros. Isso, por sua vez, promove a atuação em rede e o aperfeiçoamento de sua prática, visto o aumento dos preços pelos serviços cobrados, sobretudo aquelas operações sofisticadas, como o contrabando pelo uso de vistos fraudulentamente obtidos que podem ser utilizados para ignorar controles de fronteira.

Ao mesmo tempo, dentro do segmento de baixo custo do mercado de contrabando de migrantes, os contrabandistas oferecem serviços de baixo custo, mas altamente perigosos para a saúde e para a vida daqueles contrabandeados.¹⁹ Isso resultou em um aumento no número de mortes nos últimos anos.²⁰

No mesmo sentido, vem ao encontro o contido no *Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes* elaborado pelas Nações Unidas, Nova York em 2012:

El tráfico ilícito de migrantes es un delito complejo en constante cambio que adopta formas distintas en diferentes partes del mundo. Los delincuentes que se dedican a este tipo de tráfico operan con diversos

¹⁸ O aumento das viagens internacionais e o fluxo no comércio internacional fizeram com que as regulamentações fronteiriças se tornem mais complexas e difíceis. A segurança das fronteiras enfrenta a necessidade urgente e constante de preparar-se contra atos fraudulentos como a passagem ilegal, falsificações de identidade e documentos e o contrabando, bem como a pressão para melhorar a eficiência das operações. Disponível em: <http://br.nec.com/pt_BR/solutions/government/secutiry/bordercontrol.html>. Acesso em: 06 mar. 2021.

¹⁹ "Cinquenta e quatro migrantes birmaneses foram encontrados mortos depois de sufocarem em um caminhão contrabandeando-os para o sul da Tailândia. Mais de 100 pessoas foram embaladas em um recipiente medindo 6 m por 2 m. Muitos dos sobreviventes estavam gravemente doentes por desidratação e falta de oxigênio. O motorista abriu as portas do veículo depois que os migrantes bateram nas paredes - mas ele fugiu a pé quando viu o que tinha acontecido. Os [sobreviventes] disseram que tentaram bater nas paredes do recipiente para dizer ao motorista que estavam morrendo, mas ele disse para calar a boca como a polícia os ouviria quando cruzavam os postos de controle. Um sobrevivente de 30 anos contou como ele acreditava que todos pereceriam no caminhão: 'Eu pensei que todos iriam morrer. Eu pensei que ia morrer. Se o caminhão tivesse conduzido mais 30 minutos, teria morrido com certeza". Fonte: BBC. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7339939.stm>, acesso em mar. 2021.

²⁰ *Issue Paper A short introduction to migrant smuggling*. Documento elaborado no âmbito do Programa Global contra o Contrabando do UNODC de Migrantes por Marika McAdam, UNODC, Unidade de tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes (AHTMSU) e Sebastian Baumeister, UNODC, África e a Unidade do Oriente Médio (AMEU) sob o supervisão de Riikka Puttonen, UNODC, AHTMSU. Disponível em: http://www.unodcfigura.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_A_short_introduction_to_migrant_smuggling.pdf. Acesso em: 06 mar. 2021.

grados de organización. No solo hay grupos de delincuencia organizada estructurados jerárquicamente al estilo de la mafia, sino también redes de delincuentes conectadas de forma más flexible que desempeñan su propio papel, en particular en el proceso del tráfico ilícito. El distinto grado de organización y modus operandi de los grupos de la delincuencia organizada involucrados dificulta la posibilidad de desmantelarlos. No obstante, a menos que sean desmantelados a lo largo del proceso del tráfico, estos grupos seguirán funcionando y adaptando sus métodos para superar las dificultades que planteen las operaciones policiales en toda la ruta de tráfico, con frecuencia a costa de la seguridad de los migrantes afectados.²¹

Segundo dados da OIM, nos primeiros nove meses do ano de 2015, 4.077 pessoas morreram enquanto eram contrabandeadas ao exterior. O número é 70% maior que o do mesmo período de 2014. O destino considerado mais perigoso é a Europa, com 3.072 mortes durante o trajeto.²²

Consoante aponta o relatório do ano de 2019, do Projeto Migrantes Desaparecidos, da Organização Internacional para as Migrações, pelo menos 30.510 pessoas morreram em migrações irregulares entre 2014 e 2018. O relatório apresenta ainda que: “devido à falta de fontes oficiais de informação sobre mortes durante migrações e à consequente falta de detalhes sobre a maioria dos que morrem durante movimentos migratórios, esses números são compreendidos como uma estimativa mínima, segundo a OIM” (UNODC, 2019).

Em concordância com o aferido pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2020), o contrabando de migrantes movimenta mais de sete bilhões de dólares anualmente nas principais rotas, além de ser o responsável pelo acometimento de desaparecimentos forçados:

Há um vínculo direto entre desaparecimentos forçados e migrações, mas os governos e a comunidade internacional não estão dando a devida atenção. O alerta é de um grupo de especialistas independentes das Nações Unidas, em um novo relatório ao Conselho de Direitos Humanos da ONU lançado nesta segunda (11/09/2017). “O desaparecimento forçado de migrantes é uma questão séria que precisa ser reconhecida e abordada globalmente”, afirmou o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários. “Os Estados e a comunidade internacional como um todo não estão a atenção necessária a essa questão. Devido à sua natureza e ao seu caráter

²¹ Naciones Unidas. Reservados todos los derechos. Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, julio de 2012, p. 3.

²² Naciones Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/>>, Acesso em: 06 mar. 2021.

transnacional, eles fecham os olhos, preferindo transferir a culpa, seja para outro Estado ou para um grupo criminoso”, ressaltaram os especialistas. O relatório observa que algumas pessoas que migram devido a uma ameaça ou risco de desaparecimentos forçados em seus países acabam desaparecendo durante a viagem migratória ou no país de destino. Isso pode acontecer como resultado de sequestros por razões políticas, no contexto de detenções ou deportações, bem como por contrabando e tráfico, explica o relatório. “É essencial que cada nação leve essa questão a sério, fortalecendo urgentemente medidas para prevenir e combatê-la a nível nacional”, acrescentaram os relatores. “Devido ao seu caráter transnacional, os Estados devem reforçar a cooperação entre si, bem como com organizações internacionais relevantes nos níveis regional e mundial”, observaram. O documento também adverte que o deslocamento está cada vez mais precário. As longas e perigosas jornadas – associadas, entre outras coisas, a políticas migratórias rígidas de alguns países – criaram uma situação que expõe os migrantes a maiores riscos de se tornarem vítimas de violações dos direitos humanos, incluindo desaparecimentos forçados (ONU, 2017).

Percebe-se que a atividade é extremamente lucrativa e em expansão. Uma das razões do fortalecimento das redes de contrabando de migrantes pode estar relacionada a inércia dos Estados, seja no (des) controle de suas fronteiras, seja na medida em que não elaboram políticas voltadas ao enfrentamento do problema. Por outro lado, o Estado pode ter implementado políticas públicas na busca da redução de ingresso indocumentado de migrantes em seu território, contudo, relevante a verificação da eficácia e efetividade destas medidas.

Destaca-se, no tocante ao enfrentamento e prevenção da atuação da rede organizada transnacional, por meio dos coiotes, fundamental, portanto, a análise aprofundada destas realidades no cenário brasileiro e argentino, a fim de averiguar a agenda da política interna de ambos sobre o tema.

Como visto, os migrantes ou transmigrantes são as principais vítimas destas relações transnacionais, que por vezes contribuem para o descarte humano e para os processos de exclusão, de vulnerabilidades e de invisibilidade.

1.2 As migrações Sul-Sul com destino ao Brasil: o paradigma do “estado de exceção e da (bio)política” na governança migratória

O presente subcapítulo se ocupará de contextualizar as migrações transnacionais, tendo como base a compreensão dos fluxos migratórios Sul-Sul e seus desdobramentos no cenário latino-americano, com foco na análise latino-americana, especialmente, sobre o Brasil entre os anos de 2010 e 2018. Bem como, visa traçar um panorama de modo a relacionar os deslocamentos transnacionais, na sua maioria, de indocumentados, a partir da aplicação do sistema político-jurídico, pela compreensão do estado de exceção e pelo controle (bio)político exercido ora pelo Estado, ora pelo ator Para-estatal, as redes compostas pelo crime organizado transnacional na atuação do contrabando de migrantes.

1.2.1 O contexto das migrações Sul-Sul entre 2010 e 2018

Como abordado no subitem anterior, as migrações transnacionais em direção a América do Sul, especialmente em relação ao Brasil e a Argentina, vêm se intensificado com o ingresso de pessoas que adentram nos territórios de forma indocumentada, auxiliados em sua maioria pela rede do crime organizado transnacional, ou mais conhecidos como “coiotes”.

Desta feita, não obstante a migração no Brasil não alcançar um marco expressivo²³, na medida em que não se caracteriza por ser um destino preferencial dos fluxos migratórios, observa-se na última década, um destaque para a migração Sul-Sul. Notadamente, a expressão Sul-Sul se apresenta nos debates, nos levantamentos de dados e nas pesquisas vinculadas ao tema. Mas, o que significa esse termo?

²³ De acordo com os dados de 2015, a migração no Brasil representa 0,92% da população. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/news/workshop-reune-especialistas-para-discutir-melhorias-no-atendimento-aos-imigrantes-em-situacao-de-vulnerabilidade>. Acesso em: 23 jul. 2021.

Segundo, Oliver Bakewell, diretora do *International Migrations Institute*, da *University of Oxford*, explicar o significado da expressão “Sul-Sul” não é uma tarefa simples. A terminologia traz consigo problemas associados à sua definição, distinção, construção política e cronologia. O Sul, de acordo com a autora pode contemplar países que se relacionam, conforme as suas localizações geográficas e critérios estabelecidos que os coloquem no mesmo patamar, a depender do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

São considerados países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, com base nas orientações de baixa renda, nível de capital humano e vulnerabilidade econômica. Sobre o ponto Bakewell esclarece:

Unfortunately, there is no universal definition and there are three competing ways of categorising countries that might be considered as developing and included in the ‘South’. Within the UN system five ‘developing regions’ are defined as follows: Africa; Americas excluding Northern America; Caribbean; Asia excluding Japan; Oceania excluding Australia and New Zealand. For the World Bank, low and middle-income countries are designated as ‘developing’. This excludes countries such as Singapore, Hong Kong, South Korea and much of the Persian Gulf, which are counted as developing in the UN classification. Taking this categorisation as the basis for defining South-South changes the picture significantly, as millions of migrants are living in the high-income Gulf countries. Given that much of the data on South-South migration has been generated by the World Bank, its classification has tended to dominate in much of the literature (2009, p. 2-3).

Ao encontro a autora chama a atenção para o papel do colonialismo na transformação da dinâmica da migração nesses continentes do chamado Sul Global. É aqui que o termo migração Sul-Sul gera dificuldades, pois parece decididamente anacrônico se aplicado antes da metade do século XX. Porém, relevante a sua consideração, tendo em vista o colonialismo ressoar seus ecos nas complexas migrações transnacionais contemporâneas (BAKEWELL, 2009, tradução livre).

Sem contar, que muitos Estados pertencentes a esse Sul global, resultam de processos pós coloniais construídos e assentados em um cenário de fraca governança, instabilidade política, declínio do regime democrático ou a falta dele,

violência, exploração, crescimento populacional, urbanização descontrolada, fome, catástrofes naturais, fatores que impulsionam a ocorrência dos fluxos migratórios para países do Norte Global.

A exemplo, tem-se o caso singular do Haiti, com o contexto histórico marcado por instabilidade política, econômica, ambiental, social que gerou e gera guerras, violência, pobreza, entre outras consequências. Outro elemento que contribui fortemente com o problema do país são os desastres e catástrofes naturais. A partir da década de 1980, houve um significativo êxodo de seus nacionais, principalmente para os EUA e para a República Dominicana, que ocupa uma posição de destaque com mais de 80% dos imigrantes regionais (VONO; MARTÍNEZ, 2005).

Na última década, é nítida a percepção acerca da mudança de olhar do Norte Global para o Sul Global, haja vista, os deslocamentos voluntários ou forçados voltarem-se para o continente latino-americano, como locais de trânsito e de destino. Isso decorre da globalização, enquanto fenômeno que permite a livre circulação de bens, capitais e serviços, excluindo, portanto, a livre circulação de pessoas.

Além, da adoção de políticas em prol do fechamento de fronteiras, que se acirram no Norte Global, desde os episódios de 11 de março de 2004, em Madri na Espanha, no 11 de setembro de 2001, em Nova York nos EUA, episódios que provocaram e provocam reações xenófobas e discriminatórias, em nome da preservação da segurança nacional, da soberania e da ordem econômica. Atrelados à ascensão de partidos de extrema-direita e da onda conservadora que se espalha e alcança novos atores no cenário internacional. Outros fatores, como as crises econômicas ocorridas nos EUA e Japão, são decisivos para a redução das migrações para países do Norte:

A crise econômica internacional iniciada no ano de 2007 nos Estados Unidos, a qual também afetou de forma substancial a Europa e o Japão, introduziu uma maior complexidade ao fenômeno migratório latino-americano, especialmente com o incremento da mobilidade humana no cenário sul-sul, como ocorrido no Brasil (CAVALCANTI et. al, 2020, p. 8).

Não resta alternativa, diante do panorama de medidas excludentes e de uma governança migratória que visa criminalizar as migrações transnacionais, senão a de buscar países latino-americanos como destino migratório.

Neste escopo, as migrações Sul-Sul ganham ênfase, sobretudo, pelos deslocados oriundos do Haiti em direção a República Dominicana, ao Equador, a Colômbia, a Venezuela, ao Peru, a Bolívia, ao Chile, a Argentina e ao Brasil (PINTO, 2018). Sobre a rota migratória em direção ao Brasil, há alguns indícios pela escolha:

[...] como a inclusão das tropas brasileiras no Haiti, em 2004, que, de certa forma, disseminou nos haitianos a ideia de um país com oportunidades até a realização, no mesmo ano, do Jogo da Paz no Haiti, em que os jogadores da seleção brasileira foram recebidos pelos haitianos como ídolos, contribuindo a disseminação de uma imagem positiva do Brasil. Outro fator que também pode ter influenciado na escolha pela rota brasileira foi o compromisso assumido pelo Brasil, a partir de 2004, de realizar, em curto prazo, uma missão de avaliação para definir possíveis projetos de cooperação entre o Brasil e o Haiti, ou seja, o Brasil encaminhou ao Haiti uma delegação de técnicos, a fim de oferecer apoio em termos de cooperação técnica em resposta ao quadro de carências exacerbadas gerado pela crise haitiana (PINTO, 2018, p. 71-2).

A partir, dos dados auferidos pelo Datamigra²⁴, entre 2011 a 2018, os fluxos migratórios de longo tempo, se configuram pelas migrações Sul-Sul:

²⁴ O DATAMIGRA foi projetado como ferramenta dinâmica para auxiliar a obtenção de dados oficiais sobre a imigração regular no Brasil. A ferramenta permite que gestores públicos, pesquisadores, jornalistas e o público em geral possam criar suas próprias tabelas e gráficos de forma interativa, com cruzamento de dados, tanto na sua vertente sociodemográfica, quanto socioeconômica.



Figura 1. Fonte: (CAVALCANTI, et. Al, 2019). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Em consonância com os dados²⁵ do Observatório das Migrações Internacionais (OBMIGRA), entre 2011 e 2018, foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo, ou seja, migrantes que, geralmente, permanecem no país por um período superior a um ano. Desse número 106,1 mil são haitianos e representam 21,5% dos ingressos no país (CAVALCANTI et. al, 2019).

Após, a chegada de haitianos em território brasileiro e seu crescimento exponencial, foi a vez dos Senegaleses buscarem como destino o país, no ano de 2014, com vistas à infraestrutura da Copa do Mundo e da realização das Olimpíadas de 2016, corroborado com a construção de hidrelétricas e ainda à repercussão midiática sobre o crescimento econômico que o país apresentava naquele momento, como bem remonta os dados do OBMIGRA:

Nesse contexto de bonança econômica, especialmente durante o primeiro quinquênio da presente década, imigrantes de diferentes origens do Sul Global (por exemplo: sul-americanos, haitianos, senegaleses, congolezes, guineenses, bengalis, ganeses,

²⁵ As análises dos dados inéditos sobre imigração e refúgio no país foram feitas com base na série histórica de 2010 a 2018 a partir de cinco bases de dados do governo federal: da Polícia Federal (Sistema de Tráfego Internacional e Sistema Nacional de Registro Migratório); do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Coordenação Geral de Imigração/ Conselho Nacional de Imigração) e do Ministério da Economia (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/ Carteira de Trabalho e Previdência Social) (CAVALCANTI, et. al, 2019).

paquistaneses, entre outros), se inseriram de forma crescente no país e no mercado de trabalho brasileiro (CAVALCANTI et. al, 2020, p. 9).

No ano seguinte, com a crise instaurada na Venezuela, os deslocamentos forçados de Venezuelanos alcançaram as fronteiras do Brasil, especialmente, em Roraima. No ano de 2018 predominaram os fluxos oriundos do Sul Global, com destaque para haitianos e venezuelanos que tiveram o maior número de carteiras de trabalho emitidas (CAVALCANTI et. al, 2019). O ano seguinte, reproduz um cenário de fluxos oriundos da América do Sul e Caribe, com destaque para a nacionalidade venezuelana e haitiana.

Diferentemente das migrações permanentes, àquelas em que há uma permanência no país por longo período, tem-se ainda a migração temporária, em que o migrante permanecerá em território por curto período, conforme ilustra a figura:



Figura 2. Fonte: (CAVALCANTI, et. Al, 2019). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em 20 de julho de 2021.

O destaque reside naqueles fluxos originados do Norte Global em direção ao Sul Global, o que não se configura, portanto, na migração Sul-Sul, mas na denominada Norte-Sul.

Nota-se, que a migração haitiana, iniciada com força no ano de 2010, se mantém como o principal coletivo de migrantes no mercado de trabalho formal no Brasil.

A migração venezuelana, que desde 2015 aporta fluxos migratórios crescentes ao Brasil, também se destaca entre os trabalhadores regulares, sendo, no primeiro semestre de 2018, a primeira nacionalidade em emissão de carteiras de trabalho, segundo os dados do observatório das migrações internacionais (TORELLY, KHOURY, VEDOVATO, GONÇALVES, 2017). Ambos os casos trouxeram grandes desafios não somente para o governo brasileiro na gestão de políticas migratórias, mas também às diversas Instituições públicas e privadas, ONGs e à sociedade civil que cumprem papel histórico na acolhida dos migrantes.

1.2.2 A representação do estado de exceção e da (bio)política na migração Sul-Sul contemporânea

O período em que se analisam os fluxos migratórios com destino a América Latina, em especial ao Brasil, entre 2010 e 2018, aponta indicadores que bem demonstram a migração Sul-Sul como um fator complexo a ser compreendido e acarreta desdobramentos no tocante à recepção e integração da população migrante no território nacional.

As responsabilidades envolvem questões de direitos humanos, jurídicas, trabalhistas, de segurança pública, de educação, de saúde, de seguridade social, entre outras. Necessita-se levar em consideração a compreensão da análise migratória, sob a ótica conjunta do local de partida, isto é, do país de origem, do traslado e do local de chegada.

Essa abordagem importa, na medida em que o início do fluxo migratório ocorrerá no país de origem, no qual o Estado se abstém de seu dever de ação e proteção ao não contemplar as necessidades de seu cidadão. Esse cidadão na tentativa de manter-se dentro de uma ordem estatal, busca a forma legal para

realizar o seu deslocamento, porém depara-se com a negativa de visto para adentrar no território de destino, mais uma vez o aparato estatal se mantém inerte.

Nesse *locus* propiciado pela ausência de atuação protetiva dos Estados-nação, surge a categoria da migração indocumentada, tema que será abordado com maior profundidade no capítulo 2. Reforça-se no ponto, que a utilização do termo “migrante ilegal” não é correta, na medida em que juridicamente nenhum ser humano é ilegal.

Portanto, com nascimento dos migrantes indocumentados a exceção se configurará quando o migrante recorre ou é aliciado pelos “coiotes”, de certo modo os coloca em situação, onde a vontade soberana da rede do Crime Organizado Transnacional, pela atuação dos contrabandistas passa a controlá-los e regulá-los, fato que reduz as suas vidas em condição de mera vida nua, pois estarão desprovidos de direitos jurídico-políticos advindos desses Estados-nação.

Exatamente neste vácuo que se inicia o “estado de exceção”, e se caracteriza pela suspensão da ordem jurídica:

[...] A exceção é uma espécie da exclusão. Ela é um caso singular, que é excluído da norma geral. Mas, o que caracteriza propriamente a exceção é aquilo que é excluído não está, por causa disto, absolutamente fora de relação com a norma; ao contrário, esta se mantém em relação com aquela na forma da suspensão. A norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-a desta.

O estado de exceção visa sempre o controle (bio) político da vida humana, e ao deixarem forçadamente suas nações acabam não sendo reconhecidos como cidadãos de pleno direito e passam à exposição permanente de abusos e de violência. A lógica que vem sendo adotada pelos Estados é do uso da exceção jurídica, que buscará a separação do direito à cidadania da situação de vida nua dos grupos que supostamente representam uma ameaça para a ordem estatal. Diante disso, é possível expulsar “[...] para fora do direito à vida que se pretende controlar na forma de exceção. Na exceção o direito suspenso torna a

vida humana um *Homo Sacer*, exposto à fragilidade da violação sem que o direito possa ser invocado para protegê-lo”. (RUIZ, 2013c, p.17).

Observa-se, que a migração de indocumentados em direção ao continente latino-americano é a predominante. Sem dúvida, os fluxos ocorridos entre o período de 2010 a 2018 rumo ao Brasil, denotam a restrição da migração de forma segura, ordenada e regular por parte dos Estados envolvidos. Panorama que contribui sobremaneira para a atuação das Organizações Internacionais criminosas, que ganham espaço dentro da categoria do contrabando de migrantes.

Os Estados adotam uma abordagem soberanista²⁶, sendo que as políticas de governo determinam as regras de ingresso e retirada de migrantes de seus territórios nacionais, e por conseguinte resultam em formas de controle, de influências, de autoridade e de poder. Os corpos passam a ser controlados em uma estrutura de biopoder.

Ao averiguar, a partir de 2011 o ingresso no Brasil de deslocados indocumentados, na sua maioria, vindos da Ilha Caribenha, entende-se que os haitianos apresentam especificidades, por tratar-se de deslocamento forçado e não apenas uma migração econômica, conforme decidiu a governança migratória à época, que por sua vez, por meio de Resolução n. 27 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), conferiu o acesso ao visto por razões humanitárias e o direito a expedição da carteira de trabalho e previdência social (CTPS), àqueles oriundos do Haiti.

Ao seguir a linha temporal, em 2012 o CNIg adotou a Resolução normativa n.º 97 para melhor administrar os deslocamentos, sob alegação de coibir as redes de contrabando de migrantes e a ação dos coiotes, a fim de preservar o direito humano de migrar, para conceder 100 vistos mensais na embaixada brasileira, em Porto Príncipe, capital do Haiti, com validade de dois anos. Insta salientar que essa Resolução merece ser questionada, visto não ter atingido o seu objetivo, pelo contrário, massivamente os fluxos em direção ao continente

²⁶ Como são hoje chamados os adeptos da soberania do Estado, como também os cidadãos apavorados, ou mesmo só aqueles preocupados em ficar protegidos dentro das fronteiras. (DI CESARE, 2020, p. 140).

latino-americano ocorreram e seguem a ocorrer por meio do contrabando de migrantes.

Após, entre 2014 e 2015 iniciam os processos de ingresso em território brasileiro de outras nacionalidades, a exemplo dos Senegaleses, com significativa representação, e após a chegada dos Venezuelanos, que conta com uma comunidade expressiva no país e está sob a égide da Lei de Migrações e suas Portarias Interministeriais.

O CNlg, enquanto Conselho é extinto, e com o advento da Lei de Migrações nº 13.445, de 24 de maio de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. As decisões na seara migratória passam a ser tomadas através de Portarias Interministeriais, sendo, portanto, a decisão referente ao ingresso de haitianos no país reiterada pela Portaria Interministerial nº 13, de 16 de dezembro de 2020. Ela dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Os fluxos do Haiti rumo ao Brasil seguem ativos até os dias atuais.

Com base neste percurso histórico mencionado, resta claro que as migrações Sul-Sul apontam desafios múltiplos, que envolvem esse complexo fenômeno. Um dos desafios é o desconhecimento por parte da sociedade brasileira de quem são os “chegados”, os “indesejados”, os “estranhos”, a falta de políticas públicas nesse sentido assevera um ambiente de discriminação, xenofobia e racismo. A própria sociedade os enquadra em uma dimensão de população excluída, vulnerável e invisibilizada. Trata-se de corpos que reiteradamente sofrem as violações de direitos humanos na esfera social, institucional e de forma sistêmica.

Outro desafio está na fragilidade dos Estados no enfrentamento e na elaboração de gestão para as políticas migratórias. A gestão precisa estar preparada para abarcar o momento da saída do migrante de seu país de origem, o percurso durante o deslocamento e a chegada dele ao país de destino. O vácuo deixado pelos Estados é suprido - em pequena medida, pois os recursos de capital humano e financeiro são escassos - pela atuação de diversas

Instituições públicas e privadas, ONGs e a sociedade civil, que historicamente na última década acolhe e auxilia a comunidade migrante no Brasil.

Através da lente de compreensão de Agamben, a figura do migrante é externalizada pelas contradições biopolíticas que se relacionam com a vontade soberana, que por conseguinte, subsiste no Estado moderno e contemporâneo:

A biopolítica moderna provoca um alargamento progressivo da soberania para além dos limites do estado de exceção. Uma linha em movimento que se desloca cada vez mais para o controle da vida humana em que vigora a vontade soberana e reduz aquela a pura vida nua. Agamben chama atenção para a contradição que habita o próprio estado de direito que pensa ter abolido a vontade soberana quando na verdade ela permanece oculta, para ser utilizada quando for preciso, na figura jurídica do estado de exceção. Ainda Agamben mostra que na origem da política moderna, antes que os direitos do cidadão, está a captura política do corpo". (RUIZ, 2013a, p.15).

Sobre a exclusão da cidadania, Ruiz menciona que:

[...] o que se verifica é que sua mera condição de ser humano, despojado dos direitos políticos provenientes do Estado-nação, o torna vulnerável a qualquer violência, frágil a todos os abusos. Desprotegido pela ausência do direito de um Estado-nação que o reconheça para além de mero humano como cidadão seu, ele está exposto como mera vida nua. (RUIZ, 2013a, p.16).

Neste ponto, cabe mencionar que Michel Foucault em seus estudos sobre (bio) política demonstrou que a modernidade inverteu a relação da política clássica com a vida natural.

Segundo Foucault o homem é um animal vivente, e além disso capaz de existência política, ou seja, o homem moderno é um animal em cuja política está em questão a sua vida de ser vivente (Foucault, 1977, p. 134). A modernidade capturou a vida natural como um elemento útil e produtivo, e fez da política a arte de governo da vida humana. Sendo o escopo da política moderna que cada vez mais é uma (bio) política. Por seu turno, Hanna Arendt – não utiliza o conceito de (bio) política, mas constata que a vida humana se tornou objeto a ser

administrado na sociedade moderna, suplantando a política como espaço de deliberação e autogestão dos sujeitos.

Sobre os autores, Agamben destaca que os estudos de Foucault não analisaram a atualidade da soberania nas implicações (bio) políticas dos totalitarismos modernos, e Arendt não levou em conta a definitiva derivação da política moderna numa lógica (bio) política.

Agamben, então se propõe a transitar no vácuo deixado pelos dois pensadores e procura demonstrar que o liame que vincula o campo com a (bio) política, o autoritarismo da soberania com as táticas da governabilidade dos sujeitos, é a captura da vida humana na forma da exceção jurídica que cria o *Homo Sacer*²⁷ e a vontade soberana reduz a vida humana a pura vida nua.

O autor remonta que os direitos do homem e a (bio) política, categorias criadas pelo próprio Estado, como migrantes internacionais, não possuem elo jurídico-político de ligação com ele, na medida em que são desprovidos da cidadania e não são considerados nacionais daquele local:

[...] se os refugiados (cujo número nunca parou de crescer no nosso século [século XX], até incluir hoje uma porção não desprezível da humanidade representa, no ordenamento do Estado-nação moderno, um elemento tão inquietante, é antes de tudo porque, rompendo a continuidade entre homem e cidadão, entre nascimento e nacionalidade, eles põem em crise a ficção originária da soberania moderna. Exibindo à luz o resíduo entre nascimento e nação, o refugiado faz surgir por um átimo na cena política aquela vida nua que constitui seu secreto pressuposto (2010, p. 128).

²⁷ O *homo sacer* é um conceito-limite do direito romano que delimita o limiar da ordem social e da vida humana. Nele transparece a correlação entre a sacralidade e a soberania. Ambas são estruturas originárias do poder político e jurídico ocidentais porque revelam os dois personagens que estão fora e acima da ordem: o *homo sacer* e o soberano. O *homo sacer* não só mostra a fragilidade da vida humana abandonada pelo direito, mas também, e mais importante, revela a existência de uma vontade soberana capaz de suspender a ordem e o direito. Tal poder só poder ser exercido desde fora da ordem e além do direito. O que *homo sacer* revela é a existência do soberano como figura essencial do direito ocidental e da sua ordem política. O soberano existe porque tem o poder de decretar a exceção do direito, ou seja, suspender o direito para decretar a existência da vida nua. Só um poder soberano, que esteja fora da ordem e acima do direito, tem o poder de decretar a suspensão do direito para os outros. RUIZ, Castor. *Homo sacer*. O poder soberano e a vida nua. Revista IHU On-Line, edição 371, de 29-08-2011.

Desse modo, a vida humana se torna frágil, vulnerável e facilmente controlável. Segundo o autor “o ser humano é destituído de toda condição política e reduzido ao estatuto de simples vida nua, na qual a lei é integralmente suspensa, assim como o direito, e a todo o momento se está à mercê de um poder incondicional de vida e morte” (AGAMBEN, 2010, p. 166-67).

O controle (bio) político da comunidade migratória ocorre no seu local de origem, quando o aparato estatal não concede condições protetivas para que o deslocamento ocorra de forma ordenada, regular e segura. Ainda, quando são aliciados pelos coites, muitas vezes nas filas das embaixadas ou consulados, à medida que acreditam ser a única maneira de deixar seu país, pois a concessão de vistos é limitada e pouco acessível.

O controle se perpetua durante o traslado dos deslocamentos, alguns sofrem violências das mais diversas, outros perdem suas vidas. Ocorre com frequência a utilização de caminhões frigoríficos que transportam os migrantes a outros países, as travessias diárias pelo Mediterrâneo, considerado o maior cemitério a céu aberto no mundo, entre outros meios e rotas altamente perigosas e que geralmente ocasionam a morte dos migrantes. Um exemplo, da migração Sul-Sul está na saída do Haiti, rumo ao Panamá, após Equador, Peru com destino ao Brasil, rota utilizada pelos contrabandistas de migrantes desde 2012.

Destaca-se, que a partir da estrutura montada em Boa Vista – Roraima para atender o intenso fluxo migratório de Venezuelanos, a rota dos haitianos com vistas ao ingresso no país se direciona para o local. Uma das razões é o acesso a regularização migratória, e posterior deslocamento para outras partes do país, por meio da operação acolhida.

De acordo com Castor Ruiz, Agamben demonstra que na origem da política moderna, antes que os direitos do cidadão, está a captura política do corpo, sobre o tema Ruiz aborda que:

O refugiado e o apátrida continuam a mostrar a lógica biopolítica que sustenta o Estado-nação. Quando uma pessoa ou grupo populacional se torna uma ameaça para a ordem, o Estado utiliza-se da exceção jurídica para separar os direitos da cidadania da mera vida nua. Esta separação possibilita expulsar para fora do direito a vida que se pretende controlar na forma de exceção. Na

exceção o direito suspenso torna a vida humana um homo sacer, exposto à fragilidade da violação sem que o direito possa ser invocado para protegê-lo. A figura dos refugiados, assim como os milhões de emigrantes clandestinos, é a expressão de como opera o dispositivo da exceção no controle da vida humana. Ainda a separação entre o humano e a cidadania se torna mais contraditória no denominado direito humanitário (2011).

Tal controle discricionário, a depender da decisão política tomada por cada Estado, poderá excluir ou incluir o migrante. O que se percebe nesta última década de análise são processos reiterados de exclusão e suspensão de direitos e proteção, colocando-os em situação de vida nua. Leva-se em consideração, que até o ano de 2017 os migrantes no Brasil se encontravam sob a égide do Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 – cujo objetivo era a manutenção da segurança nacional e a criminalização da migração. Em relação ao termo o “estrangeiro” adotado à época, apresentava uma conotação negativa, pois fortalecia a exclusão e a suspensão.

Com o advento da Lei de Migrações n. 13.445/2017, o Estatuto do Estrangeiro é derogado e passa a vigor um outro olhar sobre o tema. A Lei Migratória, em seu artigo 3º dispõe que “A política migratória brasileira se rege pelos seguintes princípios e diretrizes”, dentre eles:

[...] a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; **a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental**; a acolhida humanitária; o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas [...] (BRASIL, 2017, grifo nosso).

No entanto, o rol de diretrizes descritos acima depende de políticas públicas para implementá-las. Desse modo, o Departamento de Migrações²⁸

²⁸ BRASIL, Departamento de Migrações. Competência: I - estruturar, implementar e monitorar a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia; II - promover, em parceria com os órgãos da administração pública federal e com a sociedade civil, a disseminação e a consolidação de garantias e direitos dos migrantes e dos refugiados, nas áreas de sua competência; III - atuar para a ampliação e a eficácia das políticas e dos serviços públicos destinados à prevenção da

(DEMIG), integrante da Secretaria Nacional de Justiça e Segurança Pública, passa a ser responsável por formular e apoiar a implementação de ações e políticas públicas para a promoção dos direitos e da integração social e laboral de migrantes e refugiados no Brasil. O órgão é responsável por instruir, analisar, decidir e encaminhar processos e assuntos relacionados à nacionalidade, naturalização, reconhecimento da condição de refugiado, apatridia, autorização de residência, *contrabando de migrantes*, expulsão de estrangeiros e regime jurídico dos imigrantes (BRASIL,2021).

No que diz respeito as políticas públicas, o cientista social Lindomar Boneti, poderá auxiliar na exposição e discussão sobre a “política pública por dentro”, a partir de um olhar diverso do trazido à tona tradicionalmente, qual seja: a complexidade envolvida na dinâmica de formulação e operacionalização de políticas públicas em seu momento de "gestação" da ideia que resulta em uma ação pública que pode ser chamada de política pública, a complexidade que precede e que justifica o seu nascimento e onde ela se origina, bem como a complexidade que implica a sua operacionalização.

Boneti traz à discussão o “público e privado nas políticas públicas”, no ponto menciona o processo de gestação de políticas públicas. Considerando que existe um poder político instituído, o Estado, composto pelos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, no contexto de uma lógica do modo de

violação de garantias e à promoção dos direitos dos migrantes; IV - apoiar o desenvolvimento de planos, diagnósticos, políticas e ações destinadas à inclusão social de migrantes junto aos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais e às entidades da sociedade civil; V - negociar termos de acordos e conduzir estudos e iniciativas para o aperfeiçoamento do regime jurídico dos migrantes; VI - promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público quanto à migração; VII - instruir processos e opinar em matérias de nacionalidade e apatridia, naturalização, prorrogação do prazo de estada de migrante no País, transformação de vistos e residências e concessão de permanência; VIII - instruir processos e opinar em tema de reconhecimento, cassação e perda da condição de refugiado, autorizar a saída e o reingresso no País e expedir o documento de viagem; IX - fornecer apoio administrativo ao Comitê Nacional para os Refugiados; X - estruturar, implementar e monitorar os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e articular ações com organizações governamentais e não governamentais nessa matéria; XI - receber, processar e encaminhar assuntos relacionados ao tráfico de migrantes; XII - coordenar as ações da política migratória laboral; e XIII - supervisionar as atividades relacionadas com o Conselho Nacional de Imigração. Competência estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quemequem/departamento-de-migracoes>. Acesso em: 20 jul. 2021.

produção historicamente constituído, o capitalismo. Essas três instâncias de poder têm entre si uma relação de cumplicidade na perspectiva a permanência do sistema político vigente.

A estrutura do DEMIG, integrada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ou seja, órgão de atuação de Estado, é responsável por formular e apoiar a implementação de ações e políticas públicas em matéria migratória, em especial, a vinculada ao tema da presente pesquisa, prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes. Em relação a elaboração de políticas pelo Estado, Boneti assevera que:

[...] “a questão social” é, a verdade, as ações públicas, disponibilizadas pelo Estado, na perspectiva de garantir a sobrevivência social do grupo. Ou seja, há um mínimo ações que garantam a coesão do grupo, que são importantes e cuja oferta social não pode aguardar a iniciativa privada, sob pena de colocar em risco o próprio social, ou seja, a essência da comunidade. Em outras palavras, trata-se de preservar a coletividade (ação coletiva) em oposição ao que individual (ação individual). A preservação da comunidade, portanto, é feita por meio da garantia de serviços essenciais básicos. Que, além de legitimar o grupo politicamente dominante, estabelece um limiar de diferentes esferas aparentemente indissociáveis, como a economia e do social (BONETI, 2017, p. 21-2).

Nessa perspectiva, as políticas públicas tendem a ser gestadas no sentido de estabelecer um vínculo entre a sociedade civil e o Estado por meio de ações de intervenção no realidade social. Esse vínculo se materializa envolvendo o cidadão comum também na cumplicidade do manutenção do sistema e / ou do grupo de governo, pela legitimação (votos) dos poderes instituídos, etc, como bem aduz Boneti:

Deficiências e interesses, na maioria das vezes, são apresentados, no contexto do dinâmicas da relação política que compõe o Estado, como atos políticos. Em outras palavras, as políticas públicas, em geral, são geradas a partir de um fato político ou o geram. Quando uma política pública atende a uma falta de realidade social que constitui um interesse comum, é gerado a partir de um fato político e ao mesmo tempo origina outro. A exemplo de uma ação em o contexto da saúde pública, a fim de evitar a proliferação de uma epidemia, insere-se no âmbito

de uma determinada política pública de saúde e é gerada a partir de um fato social (que é político) e que gera outro, ou a intervenção do Estado na realidade afetada (BONETI, 2017, p. 26-7).

Nessa análise, importante questionar quais são as políticas públicas elaboradas e implementadas pelo aparato estatal, a partir da instituição do DEMIG, no enfrentamento e prevenção da prática do contrabando de migrantes nos fluxos de indocumentados? E em que medida elas respondem os anseios e necessidades da comunidade migrante? Bem como, de que modo foram construídas, e se estão em diálogo ou em contraposição as normativas internacionais assumidas pelo Brasil. Ressalta-se, que os questionamentos serão esclarecidos no decorrer da presente pesquisa.

Os dados apresentados no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, aparentemente, não apresentam medidas voltadas para o contrabando de migrantes, tampouco políticas de enfrentamento ao contrabando de migrantes. A maioria das práticas adotadas pelo Estado dizem respeito ao tráfico de pessoas. Isso pode decorrer da dificuldade na distinção do tráfico de pessoas de contrabando de migrantes. As distinções entre contrabando e o tráfico costumam ser sutis e, por vezes, se sobrepõe. Identificar se um caso é tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes pode ser muito difícil por uma série de razões, como visto no capítulo primeiro.

Há notícias do I Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, no Rio de Janeiro. O evento, organizado pelo Ministério da Justiça com o apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), possibilitou troca de informações entre alguns países que trabalham a temática. Ainda marcou o início da construção do 3º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, que terá vigência de 2018 a 2021 (BRASIL, 2021).

É possível aferir a falta da elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento e prevenção da atuação dos coites nas fronteiras brasileiras, no sentido de assegurar uma migração ordenada, regular e segura para a comunidade migratória indocumentada, repita-se, característica

da maioria dos que adentram em território nacional. O que se encontra é um cenário de pouca preocupação no avanço da proteção e da efetivação dos direitos humanos das pessoas migrantes.

Para pensar na reversão desse quadro, insta voltar a atenção para a migração transnacional como “um fenômeno multifacetado que exige a adoção de medidas multilaterais, baseadas na cooperação entre os Estados”, devendo ser superadas as políticas unilaterais dos países. Ressalta-se a “necessidade de aumentar os esforços na luta contra o contrabando de migrantes, objeto de lucro de organizações que operam em escala transnacional” (CEPAL, 2002).

Depreende-se, do exame realizado acerca das migrações Sul-Sul, entre o período de 2010 a 2018, que os fluxos de indocumentados se torna um paradigma dominante, caracterizado pelo estado de exceção e pelo controle da biopolítica, desde o país de origem até o ingresso no território brasileiro. Embora a mudança estrutural da (des) política migratória no país ser recente, percebe-se que tal paradigma se perpetua.

1.3 Os processos globais: da vulnerabilidade e exclusão ao descarte humano

O presente subcapítulo tem por escopo trazer à reflexão, a partir do complexo panorama formado pelas dinâmicas, de saída, de trânsito e de destino das transmigrações Sul-Sul, um olhar voltado à compreensão do papel e atuação dos atores sociais globais envolvidos na mobilidade humana, e as implicações para a comunidade migrante, inserida no fenômeno da globalização que, por conseguinte, acarreta processos de exclusão e de descarte humano.

Em vista disso, o Estado, enquanto considerado um ator central na sociedade internacional, tem adotado medidas para a agenda das migrações, que se exteriorizam em práticas de exclusão e invisibilidade em relação a essa comunidade. As práticas adotadas pelos Estados em relação aos migrantes indesejados estão arraigadas ao conceito de soberania, sendo que na

contemporaneidade vislumbra-se um panorama pós-Estado nacional, onde o alcance é transnacional.

O transmigrante de regra representa um assunto de gestão particular para o Estado, ao passo que ele não o reconhece como cidadão, fato que o torna um constante sujeito tolhido de direitos, mesmo após a obtenção da regularização migratória em âmbito interno.

O mesmo ocorre em relação à atuação da rede do crime organizado transnacional, quando corroboram para o processo de vulnerabilização e exploração daqueles migrantes que se socorrem da prestação de serviços dos coiotes. Tem-se a configuração de uma rede, isto é, uma indústria ilegal das migrações, baseada no contrabando de migrantes e no tráfico de pessoas, que auferem milhões de dólares todos os anos. Nota-se, que o controle e fechamento de fronteiras, recrudescimento da política migratória, a criminalização das migrações gera dia a dia processos violadores dos direitos humanos e invisibilizam os principais atores: os transmigrantes.

Esse paradigma da migração como gestão particular para o Estado precisa ser superado, tendo em vista a relevância da cooperação internacional entre os atores sociais globais, com intuito de combater o contrabando de migrantes, a exploração, os processos de violência intrínsecos nessas práticas em face dos migrantes, na busca pela priorização dos deslocamentos de forma documentada e regular.

A exclusão é a negação mais visível dos direitos do homem. “No entanto, o igual reconhecimento não é óbvio”, como bem assevera Delmas-Marty:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, proclama o artigo 1º da Declaração Universal de 1948, sendo que todo o capítulo seu começa lembrando essa concepção universal: “cada qual”, “todo indivíduo”, “ninguém”, “todos”, “toda pessoa”. Curiosamente, o único artigo que visa apenas “o indivíduo” é o artigo 29, consagrado aos deveres para com a comunidade (2004, p. 280).

Para a autora, a exclusão não reside mais unicamente no campo econômico. Na contemporaneidade há a preocupação de proteger direitos das pessoas que pertencem a grupos tornados vulneráveis:

[...] Daí a referência aos direitos dos refugiados de procurar e encontrar asilo noutros países para escapar à perseguição, assim como de voltar ao seu próprio país; aos direitos dos trabalhadores imigrantes e dos membros de suas famílias – os Estados convidados a considerar a possibilidade de assinar e de ratificar a Convenção Internacional da ONU [...] (MARTY, 2004, p. 282-83).

Como bem aduz Bauman, “o refugio não precisa de distinções requintadas e matizes sutis, a menos que seja marcado para a reciclagem. Mas as perspectivas dos refugiados de serem reciclados em membros legítimos e reconhecidos da sociedade humana são, para dizer o mínimo, reduzidas a muitíssimo remotas. Tomaram-se todas as medidas para garantir a permanência de sua exclusão” (2005, p. 99).

A exclusão, uma das causas dos fluxos migratórios atuais, carrega consigo consequências da globalização, que por sua vez remonta, para além da mobilidade geográfica, desafios múltiplos a serem enfrentados na esfera de processos contínuos de desterritorialização e territorialização. Sobre a questão, Seyla Benhabib aponta que:

[...] embora os desenvolvimentos socioeconômicos e a ascensão da rede mundial tenham levado à desterritorialização de vastos domínios da economia e da mídia, que os permitem escapar do controle do Estado, da presença territorial, seja em terra firme ou em navios no mar, substitutos funcionais da soberania territorial, continua a ser a base do exercício dos direitos humanos e dos cidadãos. Estamos diante de um duplo movimento de desterritorialização e territorialização ao mesmo tempo (2021).

Di Cesare alega que “a paisagem geopolítica dos movimentos migratórios mudou particularmente devido aos efeitos acelerados da globalização. Já não é possível distinguir, de modo claro e definitivo, lugar de partida e lugar de chegada. Derrepente, um mesmo país pode ser ao mesmo tempo lugar de imigração, de trânsito, de emigração” (2020, p. 143).

No que se refere a análise da globalização, cabe mencionar que será abordada a quarta e atual fase²⁹ com as suas consequências para a mobilidade humana, a partir da análise que se inicia e ganha força no século 21. Nessa fase é perceptível a liberdade de circulação de capitais, de tecnologia, de bens e de serviços. A respeito do fenômeno da globalização George Martine refere que:

[...] a globalização é parcial e inacabada, e isso afeta as migrações de várias maneiras. O dinamismo e a força principal da globalização residem na integração econômica, forjada, imposta e gerenciada pelas regras do liberalismo. Essas regras, porém, são seguidas seletivamente pelos próprios países que as promovem. O resultado é que a globalização apresenta dificuldades e morosidades no cumprimento de suas promessas. Muitos países crescem pouco ou nada e, enquanto isso, as disparidades entre ricos e pobres aumentam. Tais desigualdades contribuem para aumentar o desejo, e até mesmo a necessidade, de migrar para outros países. Entretanto, as regras do jogo da globalização não se aplicam à migração internacional: enquanto o capital financeiro e o comércio fluem livremente, a mão-de-obra se move a conta-gotas (MARTINE, 2005, p. 3).

Nesse ponto, as fronteiras passam a ser facilmente transpostas pelo capital. Nesse ponto, Milton Santos (2003) destaca que uma das formas da globalização é a denominada perversa, eis que prevalece o capital, a informação, o poder hegemônico, e visa demonstrar a globalização como ela é, ou seja, imposta através do poder econômico, da competição desigual, da produção de consumo desenfreada, que, por sua vez, deflagra a exclusão social, a econômica, a política, entre outros. Mas, em relação a livre circulação de pessoas? Quais são os limites impostos pela globalização?

De acordo com Tanya Chute, a globalização apresenta um paradoxo, ne medida em que as fronteiras se abrem para o capital e bens, se fecham para as pessoas. Essa contradição resultou na emergência de uma economia clandestina sedimentada no contrabando de migrantes e tráfico de pessoas, e que se eleva significativamente:

²⁹ Vale mencionar que a fase atual da globalização tem seu início em 1989, com a queda do muro de Berlim, marcada pela consolidação do sistema capitalista, pelos avanços tecnológicos e aumento da velocidade da troca de informações e pela formação dos blocos econômicos em diferentes partes do mundo.

A key paradox of globalization is that borders must be kept open to capital and goods, but closed to people. The difficulty of doing both at the same time has led to the emergence of a rapidly growing underground economy based on human smuggling and trafficking. People who once had access to asylum are now forced to become clandestine migrants, more vulnerable than ever to exploitation by smugglers and traffickers (2005, p. 7).

Os deslocamentos forçados e o fenômeno da globalização possuem um vínculo estreito, tendo em vista que representam a dialética da mundialização do capital. A globalização diz respeito ao processo de desenvolvimento do capitalismo no sistema internacional, e os fluxos migratórios contemporâneos decorrem desse modelo que produz severas consequências.

Essas decorrências atingem diretamente os migrantes, haja vista que retiram a sua cidadania, a sua dignidade, tanto nos países considerados em desenvolvimento, quanto naqueles em que o capitalismo é reconhecido como próspero e passam a adotar políticas em prol do fechamento de fronteiras, como é o caso da maioria dos países do Norte-Global.

A ausência de uma cidadania, seja ela vinculada as noções liberais clássicas de que todo indivíduo goza de direitos, o que impõe sobre o Estado a obrigação de garantir a proteção dos direitos do cidadão, incluindo direitos sociais e econômicos, acaba por não abarcar à migrantes, embora o texto constitucional afirmar expressamente a não ocorrência de distinção entre brasileiros e migrantes residentes no país:

This stands in contrast to classic liberal notions of citizenship that have focused on rights, and on the idea that every individual enjoys rights regardless of the duties performed or not performed on her part. This tradition places an obligation on the state to ensure the protection of the rights of the citizen, including social and economic rights. But the welfare regimes ostensibly set up to promote the basic social security of citizens have faced continuous erosion in the context of neo-liberalism, which discourages the dependency of the individual on the state (KAPUR, 2007, p. 565).

Nas palavras de Ratna a cidadania acaba sendo o ponto de inclusão ou exclusão dos sujeitos migrantes [...] “And it is the migrant subject who continues

to unmask the complex ways in which citizenship operates to include as well as exclude. The journeys of the migrant subject continue to bring to the surface new narratives of citizenship and the emerging political formations that accompany them” (2007, p. 569).

Talvez a grande inconsistência do atual modelo da globalização neoliberal ou o seu limite, seja justamente a migração transnacional, como consequência das desigualdades entre os Estados, e geradas por esse modelo. A superação dessa dificuldade na temática das migrações transnacionais, esbarra na falta de interesse no desenvolvimento de uma agenda migratória a ser debatida e implementada pelos países, com caráter inclusivo e pensada a longo prazo. Nota-se, que quando há tal governança voltada para as migrações, ela acaba respondendo aos anseios e interesses do próprio Estado, em detrimento da proteção humana.

Acerca das migrações internacionais e a proteção dos sujeitos que se deslocam, Neide Patarra refere a necessária reestruturação territorial planetária relacionada à reestruturação econômica em escala global:

[...] é também necessário que se discutam quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, nesse contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional óptica de sua soberania [...] (2006, p. 8).

Além da atuação dos Estados, há o aumento constante e significativo da atuação dos coites nas migrações de indocumentados, em especial em direção ao Sul-Global. Frisa-se, neste cenário, a atuação da rede transnacional do contrabando de migrantes pelas fronteiras como a principal alternativa para a ocorrência dos deslocamentos.

A globalização, enquanto modelo econômico, apresenta um panorama de pontos positivos e negativos. Sobre os pontos positivos, o destaque está no acesso à informação a nível mundial, na possibilidade do alcance da diversidade cultural, o que propicia trocas entre nacionais de vários países do globo, dos bens, dos serviços e de produtos.

O problema reside nas consequências oriundas desse fenômeno e que causam gravames a humanidade, a exemplo, da degradação constante do meio ambiente, pelo consumo desenfreado de bens, que facilmente são superados, do descarte daquilo que não mais é útil, inclusive o descarte dos seres humanos. Segundo Bauman “o movimento rápido é a essência da globalização. [...] O espaço deixou de ser obstáculo, não há mais fronteiras naturais nem lugares óbvios a ocupar” (1999, p. 85). No mesmo sentido, o autor refere que os migrantes são “produtos rejeitados da globalização” (2005, p. 84).

A mudança de pensamento, conforme ensina Cançado Trindade, reside em colocar o ser humano no lugar que lhe corresponde, certamente acima capitais, bens e serviços:

The advances [in this domain] will only be achieved by means of a radical change of mentality. In any scale of values, considerations of a humanitarian order ought to prevail over those of an economic or financial order, over the alleged protectionism of the market of work and over group rivalries. There is, definitively, pressing need to situate the human being in the place that corresponds to him, certainly above capitals, goods and services. This is perhaps the major challenge of the “globalized” world in which we live, from the perspective of human rights (2008, p. 138).

A globalização negativa se faz presente no contexto do contrabando de migrantes, enquanto “dejetos”, esses seres humanos são indesejáveis à “elite do poder do mundo globalizado” (2005, p. 93), o que certamente contribui para o fortalecimento e crescimento das redes transnacionais de contrabandistas de migrantes.

Para o autor, os processos migratórios trazem à tona a imagem de marginalização da figura do migrante, o que Bauman denomina de mixofobia, [...] uma vez que a multiforme e plurilinguística cultura do ambiente urbano na era da globalização se impõe – e, ao que tudo indica, tende a aumentar -, as tensões derivadas da ‘estrangeiridade’ incômoda e desorientadora desse cenário acabarão, provavelmente, por favorecer as tendências segregacionistas (BAUMAN, 2009, p.43).

Acerca desse cenário Di Cesare traz à análise o que denomina de a gramática do ódio – “nós” e “eles”, as fronteiras linguísticas do complexo fenômeno social das migrações:

Aquela humanidade à deriva é uma onda anômala, um tsunami, uma catástrofe que vai abatendo sobre “nós”. Alarme, perigo, emergência – multidão, êxodo, invasão. Nós, que não podemos acolher todo mundo! Nós, que estamos no limite das nossas capacidades. “Eles”, que desafiam as nossas instituições. “Eles” que são uma ameaça para os nossos trabalhadores, para os jovens e desempregados. “Eles” que colocam em risco a nossa identidade. Porque “eles” são diferentes de nós em tudo. Subitamente, a maré humana não tem mais nada de humano. Não, nós não os queremos. O que eles querem aqui? Que voltem para o lugar de onde vieram (2020, p. 145).

As fronteiras linguísticas entre o hiato - nós – eles - impõem a sistemática tentativa de exclusão do outro, sobretudo em relação àqueles migrantes considerados “clandestinos”, indocumentados, onde o “nós” se fortalece enquanto discurso, ergue barreiras intransponíveis, rejeita-os em sua pluralidade impessoal e são condenados à invisibilidade.

No mesmo sentido, Ratna Kapur examina o contexto das respostas aos migrantes transnacionais em países que adotaram novos critérios culturais e de cidadania para determinar a elegibilidade para a cidadania e o status de migrante. Analisa a travessias de fronteiras por sujeitos transnacionais ao longo dos binários rígidos de “nós” e “eles”, e dominação e subordinação. Para a autora [...] “That which does not fall within the boundaries of citizenship is regarded as outcast, an “Other,” and subject to restraint, persecution, censorship, social stigma, incarceration, and even annihilation” (2007, p. 537).

Sobre a sociedade global e os descartados do mundo, Papa Francisco, um relevante ator para as Relações Internacionais na atualidade, seja na atuação da diplomacia ou na inserção do Vaticano na política internacional contemporânea. O Papa presidiu na manhã do dia 08 de julho de 2019, junto a Basílica Vaticana à celebração eucarística para recordar os seis anos de sua visita a Lampedusa, asseverou que: “[...] os migrantes são hoje o símbolo de todos os descartados da sociedade globalizada”. Em alocução publicada pela

Sala de Imprensa do Vaticano, papa referiu em 2017 que: “[...] a realidade são os inocentes que sofrem e morrem por causa das guerras e do terrorismo; são as escravidões que não cessam de negar a dignidade, mesmo na era dos direitos humanos; a realidade é o descarte sistemático de tudo o que já não é útil, incluindo as pessoas” (VATICAN NEWS, 2021).

A respeito da chegada dos transmigrantes aos territórios de destino, Papa Francisco na Carta Encíclica Fratelli Tutti aponta:

[...] Ainda por cima, «nalguns países de chegada, os fenómenos migratórios suscitam alarme e temores, frequentemente fomentados e explorados para fins políticos. Assim se difunde uma mentalidade xenófoba, de clausura e retraimento em si mesmos». Os migrantes não são considerados suficientemente dignos de participar na vida social como os outros, esquecendo-se que têm a mesma dignidade intrínseca de toda e qualquer pessoa. Consequentemente, têm de ser eles os «protagonistas da sua própria promoção». Nunca se dirá que não sejam humanos, mas na prática, com as decisões e a maneira de os tratar, manifesta-se que são considerados menos valiosos, menos importantes, menos humanos. É inaceitável que os cristãos partilhem esta mentalidade e estas atitudes, fazendo às vezes prevalecer determinadas preferências políticas em vez das profundas convicções da sua própria fé: a dignidade inalienável de toda a pessoa humana, independentemente da sua origem, cor ou religião, e a lei suprema do amor fraterno (VATICAN, 2020, p. 16).

A configuração do descarte humano, implica do ponto de vista legal, na exclusão e se torna um ato de autossuspensão, na medida em que a “lei limita a sua preocupação com o marginalizado/excluído para mantê-lo fora do domínio governado pela norma que ela mesmo circunscreveu. A lei atua sobre essa preocupação proclamando que o excluído não é assunto seu. Não há lei para ele” (BAUMAN, 2005, p. 44).

Sobre a exclusão Bauman refere que os migrantes são “produtos rejeitados da globalização” (2005, p. 84). Enquanto “dejetos”, esses seres humanos são indesejáveis à “elite do poder do mundo globalizado” (2005, p. 93). No mesmo sentido, Ruiz-Estramil afirma que a normativa universal em prol dos refugiados não contempla os novos fatos sociais e corrobora com a exclusão dos

deslocados forçados, [...] sendo um habitante dos limites, o refugiado sobrevive como um resto [...]" (2018, p. 3).

Bauman auxilia no entendimento dos deslocamentos forçados e seus reflexos na sociedade transnacional, sobretudo no tocante as fronteiras do Brasil e Argentina. De acordo com o autor "é improvável que a migração em massa venha a se interromper, seja pela falta de estímulo, seja pela crescente engenhosidade das tentativas de sustá-la" (2017, p. 10).

O migrante tornou-se o símbolo da vulnerabilidade para os próprios cidadãos que são ameaçados pela globalização, e considerados "outros" e supostamente "o recém-chegado indigno". As palavras de Benhabib demonstram um cenário em que há categorias, criadas pelo próprio Estado, que estão à margem da sociedade global, deixadas ao esquecimento, vulneráveis e indefesos:

O que é para ser feito? Como um intelectual crítico, vejo minha primeira tarefa como garantir que "buracos do esquecimento", nas palavras de Hannah Arendt, não sejam criados nos quais os mais vulneráveis e indefesos em nosso mundo desapareçam - crianças menores de idade; mulheres migrantes grávidas; vítimas de violência de gangues e estupro; tráfico de contrabandistas e muitos, muitos outros. Precisamos iluminar aqueles que podem facilmente ser esquecidos e condenados à pilha de lixo da humanidade em campos de detenção e prisões migratórios. Precisamos reconhecer que os movimentos transfronteiriços, seja para buscar refúgio, escapar da pobreza, violência de gangues, guerra civil e mudanças climáticas são as disfunções profundas de uma ordem estatal projetada após a Segunda Guerra Mundial e que agora está ameaçando se desfazer pelas costuras. Os débeis esforços da ONU para elaborar "O Pacto Global para uma migração segura, ordenada e regular" (19 de setembro de 2016) resultou em um documento não vinculativo "que respeita os direitos dos estados de determinar quem entra e quem permanece em seu território", mesmo quando os próprios estados são os principais, senão os únicos, culpados deste sistema.

Ainda acerca da globalização e as desigualdades impostas por ela, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), ressalta que "em um mundo mais interconectado do que nunca, onde os fluxos financeiros e de comércio foram liberalizados, a mobilidade dos indivíduos ainda enfrenta fortes

barreiras". As desigualdades nos níveis de desenvolvimento são determinantes nestes movimentos. Ressalta-se a "necessidade de aumentar os esforços na luta contra o tráfico de imigrantes, objeto de lucro de organizações que operam em escala internacional" (CEPAL, 2002).

No ano de 2018, o Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), juntamente com CEPAL celebrou a "Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe", em Lima, para conhecer as medidas prioritárias adotadas pelos países no tocante à proteção dos direitos humanos de grupos vulneráveis, nesse ponto os migrantes. O informe resultou na discussão para o processo de implantação em 2018 de: "[...] estrategias integrales globales y regionales para erradicar la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes, así como aprovechar los beneficios y enfrentar los desafíos que plantea la migración, la transnacionalización del cuidado" (CEPAL, 2019, p. 155).

A Conferência Regional apontou medidas³⁰, nas quais os países da América do Sul³¹, como Chile, Paraguai, Uruguai, Colômbia, Peru e Argentina, reconheceram a importância de enfrentar a migração indocumentada e irregular, através de estratégias multisetoriais em face do contrabando de migrantes, assim como preocupam-se com o acesso à justiça, a proteção social, a fim da obtenção da inclusão social:

Muchas de estas iniciativas se despliegan de manera intersectorial, a través de la creación o la preexistencia, por ejemplo, de programas, planes, estrategias, direcciones y juntas nacionales, mesas de trabajo y consejos técnicos, en los que se han elaborado protocolos de atención específica a poblaciones

³⁰ Respecto de estas dos medidas, los países informan de una variedad de iniciativas, que incluyen el reconocimiento de la necesidad de encarar la irregularidad migratoria, la facilitación de la documentación, el acceso a la justicia y, en general, la protección social, que forman parte del cuadro de factores afines a la inclusión social. Casi de manera generalizada, se advierte interés en ampliar las poblaciones objetivo, pues se identifican acciones dirigidas a emigrantes, inmigrantes, personas que han retornado, víctimas de trata y tráfico, niñas, niños y adolescentes no acompañados, personas en tránsito y solicitantes de refugio (CEPAL, 2018, p. 158).

³¹ En cuanto a América del Sur, los países informan sobre sendos avances y una dedicación creciente a la atención de las poblaciones migrantes. En ellos se han conformado nuevos espacios interinstitucionales y, en algunos países, como Chile, el Paraguay y el Uruguay, se dio acogida a la sociedad civil como actor relevante en instancias consultivas o de política migratoria. En Chile, la instancia institucional exclusiva de participación de la sociedad civil vinculada a la temática de las migraciones se disolvió en abril de 2018 y, posteriormente, se creó otra que agrupa esta temática con temas de seguridad, gobierno interior y emergencias.

que se describen como vulnerables o se trazan principios orientadores para los órganos y servicios del Estado. En los informes nacionales también se señalan interrelaciones entre la migración y el desarrollo.

En el Perú, entre otras numerosas iniciativas, se informa que existe una estrategia multisectorial contra la trata de personas y el **tráfico ilícito de migrantes**. Esta estrategia ha permitido que, hasta la fecha, el Perú haya firmado acuerdos binacionales sobre la trata de personas —y, en algunos casos, sobre el **tráfico ilícito de migrantes**— con Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Chile y la Argentina. Además, el país cuenta con la Dirección de Investigación de Trata de Personas y **Tráfico Ilícito de Migrantes** de la Policía Nacional del Perú. (CEPAL, 2018. p. 155, grifo nosso).

Nota-se, da análise do informe, resultado da Conferência Regional, que o Brasil não consta no rol de manifestações, enquanto país preocupado com a proteção dos direitos da população migrante. Por outro lado, a Argentina informa o desenvolvimento de várias iniciativas a cargo de “la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)”, vejamos:

[...] a través de programas y planes derivados de un trabajo conjunto y articulado con las distintas áreas e instituciones, a efectos de promover la protección y promoción de los derechos de los migrantes, en especial de los grupos más vulnerables. También se destaca la emisión del Decreto 70 /2017 que busca modificar aspectos procedimentales de la ley migratoria, aportando certidumbre a impugnaciones de los extranjeros contra decisiones de la DNM en un plazo razonable, dado que la regularización de extranjeros es un objetivo de la política migratoria (p. 158).

Ainda a nível regional Latino-americano de proteção aos direitos humanos, o Sistema Interamericano, por meio da Resolução n. 04/2019, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, reconhece a condição de vulnerabilidade pela qual está inserida a comunidade migrante. Diante disso, surge o “Principio n. 16”, que orienta os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), na proteção de pessoas em situação de mobilidade humana:

Protección de migrantes en situación de vulnerabilidad Las autoridades deben ser conscientes de los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales converjan uno o varios factores de discriminación y aumenten sus niveles de vulnerabilidad, incluidos aquellos que pueden ocurrir a lo largo de todo el ciclo migratorio, y aquellos que requieren atención especializada, debido a su alto nivel de vulnerabilidad. Debe reconocerse que esto tiene relación con situaciones de discriminación y exclusión estructural, por lo que las respuestas de los Estados deben tener en cuenta las vulnerabilidades específicas que acompañan a las personas desde su país de origen y que se agravan por su condición de personas que se encuentran en un contexto de movilidad humana, lo que incrementa su riesgo de sufrir mayor discriminación y exclusión en los países de tránsito y destino [...] (CIDH, 2019, p. 9).

Migrar é um direito humano, como bem reconhecem os instrumentos internacionais de proteção humana, entretanto perpetuam as contradições impostas entre a lei e a vida humana, eis que a cidadania não é estendida a todos. Como bem afirmava Hannah Arendt, o que predominava e continua a predominar no cenário internacional é a carência do “direito de pertencer à determinada comunidade”, “direito de pertencer à humanidade”, assim como o “direito a ter direitos” (1990, p. 330).

Ao encontro do pensamento de Arendt tem-se a Benhabib, quando menciona sobre o “direito a ter direitos” e o “direito de pertencer à humanidade”, relaciona-os com uma reivindicação moral dos direitos de cidadania, ou talvez direitos no sentido mais geral associado ao quadro kantiano (2004, p. 51).

No mesmo sentido, Chute menciona que o resgate da nossa própria humanidade está na defesa da dignidade e dos direitos dos vulneráveis: “If we wish to reclaim our own humanity, we must also defend the dignity and rights of the vulnerable among us. The struggle for refugee and migrant rights is a struggle for all of us (2005, p. 10).

No tocante aos descartados, Papa Francisco na Carta Encíclica Fratelli Tutti traz ao debate importante análise acerca da urgência de superar a realidade dos modelos nacionalistas extremados, caracterizados pelos controles fronteiriços de pessoas com os fechamentos de fronteiras. Em grande medida com um olhar voltado para práticas da cri-migração. Para um modelo de Estado

que vá além dos limites territoriais e possa assumir um papel de inclusão dos excluídos, no sentido de acolher, de proteger, de promover e de integrar. O Papa chama a atenção para a adoção, pela sociedade internacional, de um modelo de “fraternidade e amizade social” (VATICAN, 2020, p. 3).

Na mesma esteira, Benhabib assevera que o movimento de *las gentes* – expressão utilizada para caracterizar os movimentos migratórios – devem ser respeitados pelos Estados, na medida em que se tratam de direitos humanos, e cada um, independentemente do seu estatuto de cidadania política, deve ser tratada com a dignidade. Isso implica reconhecer que cruzar fronteira transnacional com a finalidade de adentrar em território não nacional não é um ato criminal; é a expressão da liberdade humana e da busca por melhorar sua condição como ser humano no mundo compartilhado (2005, p. 129).

O internacionalista Cançado Trindade reforça a ideia de que o Estado foi originalmente concebido para a realização do bem comum, e sua existência se presta ao ser humano, e não vice-versa:

It has been rightly warned that humankind can only achieve true progress when it moves forward in the sense of human emancipation³. It is never to be forgotten that the State was originally conceived for the realization of the common good⁴. No State can consider itself to be above the Law, the norms of which have as ultimate addressees the human beings; in sum, the State exists for the human being, and not *vice versa*.

[...] Tragically, the material progress of some has been accompanied by the closing of frontiers to human beings and the appearance of new and cruel forms of human servitude (clandestine traffic of persons, forced prostitution, labour exploitation, among others), of which undocumented migrants are often victims (2008, p. 138-39).

Com intuito de melhor compreender o papel do indivíduo em um contexto migratório global, o internacionalista Hedley Bull pode auxiliar, visto que em sua obra “a sociedade anárquica”, problematiza a compatibilidade entre a ordem e a justiça no cenário internacional. Segundo o autor, a ordem é definida como a coexistência de Estados sob a inexistência de um poder soberano maior, configurada pela anarquia internacional, isto é, ausência de um ente regulador

central e hierarquicamente superior, responsável por reger as relações entre os Estados em um contexto internacional. E o compartilhamento de valores entre os Estados constitui a sociedade internacional (BULL, 2002).

A sociedade internacional, por sua vez, pelo menos parte dela, reconhece os direitos humanos e concebe mecanismos para a implementação de sua proteção. Eles poderão ser invocados em face do Estado a que um indivíduo pertença, embora na maioria das vezes, os Estados que compõe a sociedade internacional sentem-se inibidos em implementar tais direitos, fazendo-o de maneira seletiva e distorcida, o que corrobora para a exclusão e invisibilização da comunidade composta por migrantes.

O Estado com seu aparato normativo não consegue dar conta do fenômeno complexo que envolve a realidade dos novos fluxos migratórios, gerando cada vez mais processos de exclusão. Sob a ótica do Estado-nação, por exemplo, a teoria clássica das Relações Internacionais, o realismo, se preocupa com a lógica do Estadocentrismo, ou seja, o Estado é o centro das relações de poder na sociedade internacional.

No ponto, conforme ensina Donatella Di Cesare “o mundo atual é subdividido em uma multiplicidade de Estados que se enfrentam e se apoiam. Para os filhos da nação, que desde o nascimento compartilharam uma visão estadocêntrica, ainda bem persistente e dominante, o Estado surge como entidade natural, quase eterna. A migração é assim um desvio a ser interrompido, uma anomalia a ser abolida” (2020, p. 13). Assim, a migração proporciona um ambiente de reflexão, em que o próprio Estado também deve ser repensado.

Em que pese o receptor dos fluxos migratórios ser o Estado, e ele diante das recepções expressivas dos recém-chegado ao seu território priorizará um tratamento atrelado a soberania e segurança nacional para eles, o Estado não detém o protagonismo exclusivo, visto que o migrante é protagonista junto com o Estado e “os direitos do migrante, a começar pela sua liberdade de ir e vir, se chocam com a soberania nacional e o domínio territorial” (DI CESARE, 2020, p. 26).

Para a autora “aos olhos do Estado, o migrante constitui uma anomalia intolerável, uma anomia no espaço interno e internacional, um desafio à sua soberania” (DI CESARE, 2020, p. 26).

Em relação àqueles recém-chegados e que buscam asilo ou refúgio, Bauman (2005, p. 76) refere que são vistos e tratados como “refugio humano”, e são agora globais na ausência de instituições mundiais capazes e desejosas de atacar de verdade as raízes do problema:

[...] exalam o odor opressivo do depósito de lixo que, em seus muitos disfarces, assombra as noites dos potenciais vítimas da vulnerabilidade crescente. Para aqueles que os detratam e odeiam, os imigrantes encarnam – de modo visível, tangível, em carne e osso – o pressentimento inarticulado, mas pungente e doloroso, de sua própria condição de descartável (2005, p. 75-6).

A maioria dos Estados diante dos considerados “refugio humano” adotará um recrudescimento no controle fronteiriço, ao impor regras e obstáculos aos transmigrantes e elaborará políticas migratórias, a depender do momento histórico, contará com a sorte de maior abertura para a proteção de direitos humanos ou não dos migrantes.

Ainda, sob a ótica da teoria das Relações Internacionais, a escola neorrealista – cuja análise das políticas migratórias se dá a partir do interesse nacional, no qual o ingresso de migrantes será incentivado quando for necessário para o progresso econômico da nação ou para reverter cenários de envelhecimento da população. Por exemplo, Bauman (2005, p. 76) também aborda o tipo de “pessoas refugadas”, mas aqui a categoria de migrantes econômicos, que são um produto colateral da modernização econômica que, agora abraçou a totalidade do planeta, poderá ser extremamente útil a depender do contexto histórico desenvolvimentista e das necessidades estatais.

Nota-se, de modo geral, a grande dificuldade da sociedade internacional em substituir a ordem estadocêntrica, onde a figura do Estado-nação predomina e as regras ou normas são criadas a partir da visão interna desse Estado, para àquele voltado ao alcance dos indivíduos, ou seja, quando a ordem for formada

por indivíduos haverá a transição para um mundo no qual as decisões serão tomadas a partir dos seres humanos e para a manutenção de sua dignidade.

Nesta seara Bull apresenta duas categorias importantes, a saber a primeira delas é a ordem mundial, em que a sociedade internacional é formada por indivíduos. Assim, caso seja possível substituir a ordem formada por Estados por uma ordem formada por indivíduos, haverá a transição para um mundo no qual os seres humanos estarão conectados e ligados por uma comunidade global ou cosmopolita. Quando a ordem superar o mundo de Estados e for constituída por indivíduos, poderemos falar em uma ordem mundial.

A segunda diz respeito a justiça mundial ou cosmopolita (pertencer ao mundo) – correspondente a uma definição de regras morais, direitos e deveres de todos os indivíduos, não importando a que Estados nacionais estão vinculados. Como por exemplo, o ajuste de determinada política mundial de migração, válida para toda a humanidade. Bull assevera que cabe o desafio em manter a ordem sem considerá-la como suprema, conciliando a paz e os valores humanos:

[...] No entanto, há muitos obstáculos. Para começar, o contexto da ordem internacional é bastante desfavorável aos projetos que pretendem realizar a justiça cosmopolita ou mundial. Se a idéia do bem comum mundial fosse levada a sério, ela teria de levar em consideração questões tais como a de ajustar ao interesse geral as políticas de imigração dos estados, em todo o mundo; a determinar que regiões, ou países, seriam mais e menos necessitados de capital; definir a política fiscal e comercial dos estados segundo um conjunto de prioridades comuns, e quais deveriam ser os resultados dos muitos conflitos violentos civis e internacionais, em todo o mundo, que estariam mais de acordo com os interesses gerais da humanidade. Esses são, naturalmente, as questões que permanecem sob o controle dos estados e, na ausência profundas mudanças na sociedade humana, eles não parecem interessados em abrir mão desse controle. A posição dos governos como guardiães dos interesses de parcelas limitadas da humanidade impõe conhecidos obstáculos à idéia de se verem simplesmente como agências responsáveis, em conjunto, pela implementação do bem comum mundial (2002, p. 102-03).

No atual contexto da ordem internacional há outro obstáculo à realização da justiça humana. Benhabib examina esses limites ao se concentrar em "pertencimento político" - mais ampla do que a cidadania nacional -, que ela define como "princípios e práticas para incorporar migrantes e recém-chegados, refugiados e requerentes de asilo, dentro de políticas públicas já existentes" (2004, p. 1).

A autora argumenta que o sistema Estado-nação, modelo Westfaliano, não mais se mostra adequado para regularizar a adesão, e é "desagregado" devido à globalização e desafiado por espaços subnacionais e supranacionais por "apegos democráticos".

No mesmo sentido, o Estado-nação, promotor da globalização, nas palavras de Di Cesare:

[...] é irreparavelmente prejudicado por ela, pois perde o controle sobre o território e sobre o corpo político dos cidadãos dos quais havia retirado a sua força. [...] a desterritorialização da soberania [...] extravasa os limites da nação, vai sendo povoado por outros protagonistas, além dos Estados, como as organizações internacionais, órgãos supranacionais, organizações humanitárias [...]. A migração ajuda a enxergar isso porque vai além da soberania, coloca-se nessa abertura desde sempre atribuída à anarquia (2020, p. 35-7).

Na concepção da autora, a migração, a partir da visão do Estado não representa apenas a chegada do "outro", do "estranho", do "intruso", do "fora da lei", segundo Di Cesare a sua existência para o Estado está atrelada ao exercício de questionar e repensar o modelo Estado-nação westfaliano, numa perspectiva voltada para a concepção de pós-Estado-nação:

[...] infringe o princípio orientador em torno do qual o Estado foi erigido, mina aquele nexos precário entre nação, solo e monopólio do poder estatal, que está na base da ordem mundial. O migrante acena para a possibilidade de um mundo configurado de outro modo, representa a desterritorialização, a fluidez da passagem, a travessia autônoma, a hibridação da identidade (2020, p. 26).

Di Cesare aponta a existência de duas perspectivas opostas:

[...] a estadocêntrica, ou nacionalista, que olha com insatisfação para a migração, parecendo-lhe um evento estranho, um fator externo de distúrbio; a extraestatal, ou internacional, que, ao contrário assume o ponto de vista do migrante. Seria um erro, no entanto, não ver, por trás e além dessa polarização, o confronto mais profundo e decisivo entre Estado e migrante (2020, p. 140).

Em relação ao ponto de vista internacional, com o olhar voltado ao migrante, e aberto a uma agenda de discussão política mundial, há alguns movimentos estatais, a minoria, aptos a se abrirem para o debate de enfrentamento de temas relacionados às migrações.

Ao encontro Benhabib apresenta o denominado "regime internacional de direitos humanos", porém, como um exemplo de um regime de *soft law* que já está em vigor e diz respeito à intervenção humanitária e migração transnacional.

Foi o que ocorreu no cenário internacional em 2016 e que resultou no Pacto Global para Migrações como mecanismo multilateral de governança internacional e doméstica dos Estados. Houve o reconhecimento dos fluxos migratórios de indocumentados e a responsabilidade na esfera global da sociedade internacional no reconhecimento do princípio: "pessoas em primeiro lugar" independentemente do *status* migratório.

Dessa forma, a migração quando não regulamentada apresenta desafios para toda a sociedade internacional, tendo em vista que o fenômeno traz consigo algo muito além da vulnerabilidade, da exclusão, do abuso e da exploração. Traz, sobretudo, como ensina Bauman o "refúgio humano" da terra de fronteira global, são "os forasteiros personificados", os forasteiros absolutos, forasteiros em toda a parte e em todo o canto deslocados: os "lugares de nenhures" que não aparecem em qualquer dos mapas utilizados pelas pessoas comuns em suas viagens" (2005, p. 101).

O que não se enquadra nos limites da cidadania é considerado pária, um "Outro" e sujeito a restrições, perseguição, censura, estigma social, encarceramento e até aniquilação. De acordo com Di Cesare (2020, p. 144) "contra essa população está o Estado [...] daqui se desencadeia o agudo conflito

entre soberania estatal e o direito de migrar, entre uma cidadania restrita aos limites territoriais e uma nova cidadania desterritorializada”.

Tal panorama faz da governança da migração internacional e doméstica um dos mais urgentes e profundos testes de cooperação internacional de nosso tempo, sendo, portanto, considerado um dos desafios globais, a fim de que a vida humana não seja perpetuada como “refugo humano” e “descarte global”. Faz-se urgente a mudança de paradigma que torne o modelo pós-Estado-nação, de fato socializante em prol da humanidade.

2 PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÕES COMO MECANISMO MULTILATERAL DE GOVERNANÇA DOMÉSTICA, REGIONAL E GLOBAL DOS ESTADOS E DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao descer da montanha para voltar a empurrar a rocha para cima, toma-se a consciência da condição humana, e da tragédia que a circunda. Mas há que seguir lutando: na verdade, não há outra alternativa (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado).

O presente capítulo tem por propósito conhecer e trazer à discussão a realidade de pessoas que se deslocam sem obtenção do documento hábil para transpor a fronteira nacional. Diante da realidade da migração de indocumentados, faz-se urgente a nível doméstico, regional e global, a adoção de medidas e mecanismos de atuação multilaterais por parte dos Estados e das Organizações Internacionais envolvidas com a temática, agentes esses responsáveis pela governança global³² migratória.

Para tanto, pretende-se, com o exponencial crescimento dos fluxos migratórios transnacionais, em especial, àqueles em que as vidas humanas estão desprovidas de qualquer proteção ou condição mínima de dignidade, abordar a partir do contexto global a relevante discussão com olhar voltado para a realidade suportada por essa comunidade nos deslocamentos.

A mobilidade humana engloba o país de origem, toda a duração do traslado e o país de destino. Delimita-se, o recorte a partir do foro multilateral ocorrido em Nova York no ano de 2016 com os Estados- membros das Nações Unidas. Sendo, o resultado da negociação a elaboração de relevante documento - Pacto Global para as Migrações - para melhor gerenciar a migração transnacional, enfrentar seus desafios e fortalecer os direitos dos migrantes, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a proteção dos direitos humanos

³² Define-se governança global como as “normas, regras, princípios e procedimentos para tomada de decisões que regulam o comportamento de Estados – e outros atores transnacionais” (BETTS, 2011).

Na oportunidade os países assumiram o compromisso e a responsabilidade a nível nacional, regional e global de estabelecer objetivos que propiciem um ambiente migratório seguro, ordenado e regular. Em outras palavras, o princípio norteador da gestão para as migrações abará o sentido principiológico de “pessoas em primeiro lugar”, independentemente do *status* migratório.

A partir do espírito protetivo apontado pelo Pacto Global para as Migrações, pretende-se averiguar em que medida a nível doméstico, regional e global os países estão corroborando, principalmente, em âmbito regional para a redução da migração indocumentada, com vistas à prevenção e enfrentamento do crime organizado transnacional do contrabando de migrantes.

2.1 OS INDOCUMENTADOS DO MUNDO E A RESPONSABILIDADE DE PROTEÇÃO NA ESFERA REGIONAL E GLOBAL: “PESSOAS EM PRIMEIRO LUGAR”, INDEPENDENTEMENTE, DO STATUS MIGRATÓRIO

2.1.1 Um olhar voltado ao cenário global

Conforme, referido no capítulo anterior, um dos maiores desafios contemporâneos dos atores globais ou sujeitos de direito internacional, é sem dúvida, o compromisso frente a indicadores de crescimento dos deslocamentos forçados, voluntários e dos fluxos mistos de indocumentados, de acordo com os dados aferidos através do Relatório de Migração Global 2020, que aponta cerca de 272 milhões de migrantes internacionais, sendo 47,9% deles mulheres e em torno de 13,9% crianças. Dois terços dessas pessoas são considerados migrantes laborais ou econômicos (OIM, 2020).

Em consideração a esse cenário mundial, os Estados, que hoje encontram-se na órbita de um modelo pós-Estado-nação, possuem a urgente tarefa de repensar a sua atuação e participação na política para as migrações transnacionais. Ao chegar ao novo território, àquele considerado transmigrante representará um assunto de gestão particular para o Estado que no geral ao

acolhê-lo, o torna invisibilizado na medida em que não lhe concede direitos, pois não é um cidadão, mesmo após atingida a regularização migratória.

Os controles das fronteiras nacionais e a cooperação internacional na gestão das migrações se tornaram altamente restritivos, como bem refere Di Cesare “[...] com a intenção de vigiar as próprias fronteiras, cuidar do território, controlar a população, os Estados-nação é que discriminam, marcam a barreira entre os cidadãos e os estrangeiros” (2020, p. 27). Somado ao fato de que nas migrações contemporâneas a maioria das pessoas que se deslocam não tem os recursos econômicos nem os direitos políticos necessários para a livre circulação (CASTELS, 2010).

Salienta-se, que o acesso ao documento hábil para o ingresso em outro território, isto é, a concessão do visto é privilégio de poucos. A falta desse documento enseja a migração indocumentada. Usualmente, o termo mais utilizado, sobretudo, pela mídia é “migrante ilegal”, contudo, nenhuma pessoa pode ser juridicamente considerada ilegal. A terminologia adequada para abordar a questão é “indocumentado” ou “irregular”.

A migração indocumentada conta com a atuação das redes do crime organizado transnacional e ganham cada vez mais espaço dentro da atuação e da prática do contrabando de migrantes. Além de fragilizar a condição humana e a dignidade da comunidade migrante que depende dos coiotos para a chegada ao país de destino.

De acordo com Betts (2008) há um aumento significativo de pessoas que cruzam as fronteiras fora dos canais de migração formais e regularizados, tendo em vista a crescente atuação dos contrabandistas que contribuem para tornar a migração irregular e traiçoeira, conforme as palavras do autor:

Second, an increasing number of irregular migrants have protection needs arising as a result of movement. Irregular migration is a dynamic process and people’s circumstances can change dramatically during transit between the country of origin and destination. The range of barriers to movement created by states to control migration, and the increasing importance of smugglers and traffickers, has contributed to making irregular migration treacherous. Irrespective of the reasons why a person left her country of origin, she may face threats to her human rights that emerge during the process of movement (2008, p. 2).

Os migrantes indocumentados se encontram expostos à mais variadas discriminações e violações de direitos, em especial, os direitos humanos, o que os torna ainda mais vulneráveis.

Segundo assevera Betts a vulnerabilidade é potencializada na medida em que não há orientação clara sobre a aplicação das normas de direitos humanos à situação de migrantes, bem como não há uma divisão clara de responsabilidades entre as organizações internacionais para a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidades:

However, and despite the fact that many relevant norms already exist, there are nevertheless two major gaps in the protection framework for vulnerable migrants that need to be addressed. First, there is a lack of clear guidance on the application of existing human rights norms to the situation of vulnerable migrants. Second, there is a lack of clear division of responsibility among international organisations for protection of vulnerable migrants, especially on an operational level. These gaps pose problems both because they lead to unfulfilled protection needs and to a lack of guidance for states on how to respond to these protection needs (2008, p. 3).

À vista disso, resta evidente que no tocante às migrações transnacionais prevalece um olhar reducionista, ao passo que a abordagem abrangerá o controle dos fluxos migratórios, ao incluir questões de segurança e política doméstica, assim como o seu caráter econômico, e deixa de lado a dimensão dos direitos humanos dos migrantes, em especial daqueles indocumentados ou que se encontram na condição irregular.

Observa-se, a partir da exclusão das migrações dos regimes internacionais e da ausência de normativa global para o tema, sem o devido alcance vinculativo e obrigatório para os possíveis países signatários, o desinteresse na efetivação de cooperação multilateral no plano global, e por conseguinte o total abandono dos direitos humanos dos migrantes como bem público global que são.

Nesse sentido, Di Cesare (2020) analisa a oposição dos Estados à mobilidade, atrelada ao que ela denomina de princípios, a exemplo “do critério

de uma homogeneidade nacional e a premissa do pertencimento territorial” (p. 27). A autora segue afirmando que: [...] as migrações trazem à luz um dilema constitutivo que compromete profundamente as democracias liberais. O dilema filosófico leva a uma tensão política aberta entre a soberania do Estado e a adesão aos direitos humanos. Nos nós dessa restrição mútua debate-se a democracia cujas raízes estão nos limites do Estado-nação [...] (2020, p. 27).

Ainda em relação aos direitos humanos, Trindade (2007) refere que às fontes de violações a esses direitos têm se diversificado, o que gera novas formas de discriminação e exclusão:

Há que ter em mente que os direitos humanos se impõem e obrigam os Estados, e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decisões repercutem no quotidiano da vida de milhões de seres humanos, além de outros grupos de particulares (inclusive os não-identificados). Desse modo, há, sobretudo, que ter presente, no âmbito do sistema de valores, o papel central reservado aos direitos da pessoa humana (p. 227).

Sobre os direitos humanos e seu alcance protetivo, Faria menciona que “[...] são considerados bem global por excelência, cuja proteção se insere nos esforços de promoção da paz e segurança internacionais, uma vez que a garantia dos direitos humanos resulta em benefícios não concorrentes e não excludentes para todos os Estados e todos os seres humanos (2015, p. 178).

Ainda, aduz a autora que “[...] o manejo da migração irregular [...] não leva em consideração os aspectos nocivos relacionados ao tráfico de pessoas e à exploração dos migrantes, que ferem os princípios e obrigações assumidas pelos países para a proteção dos direitos humanos, inclusive dos migrantes, na condição de “indivíduos” (2015, 178).

Nesse sentido, a autora segue ao destacar a relação das migrações globais fora do contexto relacionado às discussões de bens públicos globais, diferentemente do que ocorre com a temática dos refugiados, que possui inclusive um regime internacional reconhecido pelos Estados e pelas Nações Unidas, ou seja, o Estatuto dos Refugiados de 1951:

[...] Como exemplo de bem global, cuja regulação produz benefícios de ordem global, costuma-se mencionar os temas de mudança do clima e de refugiados, em relação aos quais existem regimes internacionais claramente identificáveis no sistema onusiano, com prerrogativa normativa – a saber, a Convenção- - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto e a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Segundo essa linha de raciocínio, a regulação das migrações internacionais não traria benefícios de caráter não excludente e não concorrente para a totalidade dos países (2005, p. 177).

Na mesma perspectiva, Barrett (2007) sublinha a importância de reconhecer no plano internacional os direitos humanos como *Global Public Goods* (GPGs), visto que proteger direitos humanos é um bem público global. Por conseguinte, os direitos humanos dos migrantes carecem de aporte jurídico protetivo a nível global/transnacional, tendo em vista que as migrações integram essa órbita. Principalmente, uma proteção voltada àqueles que se deslocam sem documentos, independentemente de seu *status* migratório.

A partir desse horizonte, passa-se a analisar a abordagem do mecanismo de cooperação na esfera global. A realidade migratória transnacional passou a ser inserida na agenda dos foros multilaterais, processos consultivos e as atividades das organizações internacionais, ao passo que se reconhece as mais diversas vulnerabilidades enfrentadas pelas comunidades que se deslocam.

Quando se fala em proteção a direitos humanos com abrangência global, é importante mencionar algumas discussões ocorridas em foros multilaterais e seus desdobramentos. Na década de 90, o tema passou a ter relevo, momento em que houve a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas (CIPD) realizada no Cairo, Egito, de 5 a 13 de setembro de 1994 e reuniu 179 países. A CIPD é considerada um marco histórico, sendo o primeiro encontro global no qual todos os aspectos da vida humana foram abordados de forma abrangente. A Conferência teve como objetivo à construção de uma agenda de compromissos comuns para melhorar a vida de todas as pessoas por meio da promoção dos direitos humanos e da dignidade, entre outros (UNFPA, 1994).

Em que pese os fluxos migratórios da década de 90 não representarem a mesma proporção gerada nas duas últimas décadas, em especial, entre 2010 e 2018, foi em 1994 a partir do Programa de Ação do Cairo que a agenda incorporou às deliberações o tema das migrações internacionais, com a atenção voltada para mecanismos de cooperação internacional, de alcance protetivo para migrantes documentados e indocumentados. Isso pode ser observado em seu capítulo X, no qual apresenta um referencial para discussões relativas as ações e políticas no plano internacional sobre as migrações e suas implicações.

Acerca disso, Patarra (2009) enfatiza que o Programa trouxe à tona a relevância dos Estados analisarem as causas da migração para melhor compreender tal fenômeno:

[...] O documento considera três tipos de migrantes internacionais: migrantes documentados, **migrantes não documentados**, e refugiados/asilados. No que se refere aos **migrantes não documentados**, recomenda-se a **implementação de ações que visem reduzir seu número, evitar exploração e proteger seus direitos humanos básicos**; prevenir o tráfico internacional com migrantes e protegê-los contra o racismo, o etnocentrismo e a xenofobia (p. 7, grifo nosso).

Após o início dos trabalhos no Cairo, foi designada em 1999 a criação de uma relatoria especial para os direitos humanos dos migrantes junto a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos. O seu papel estava voltado ao contexto do aumento significativo de migrantes em condições de vulnerabilidade.

Trindade (2008) refere acerca do tema que caberá ao relator especial auxiliar em medidas que possibilitem um caminho de proteção plena e efetiva aos direitos humanos dos migrantes: [...] “The resolution entrusted the Special Rapporteur with the tasks of elaboration of reports and undertaking of country visits, and further requested the Special Rapporteur to examine “ways and means to overcome the obstacles existing to the full and effective protection of the human rights of migrants” (p. 159).

Na sequência, destaca-se a Conferência de Durban contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa, realizada em 08 de setembro 2001, na África do Sul. Conforme, vislumbra-se dos compromissos

assumidos naquele momento, se sobressai a proteção aos direitos humanos dos migrantes irregulares:

[...] 48. Observamos com preocupação e condenamos veementemente as manifestações e atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata contra migrantes e os estereótipos freqüentemente a eles se aplicam; **reafirmamos a responsabilidade dos Estados de protegerem os direitos humanos dos migrantes sob sua jurisdição** e reafirmamos a responsabilidade dos Governos de salvaguardarem e protegerem os migrantes contra atos ilícitos e violentos, em particular, atos de discriminação racial e delitos perpetrados por motivação racista ou xenófoba por indivíduos ou grupos [...];
50. Estamos atentos à **situação de vulnerabilidade nas quais os migrantes freqüentemente se encontram, devido, inter alia, à saída de seus países de origem e às dificuldades** que encontram por causa das diferenças de idioma, costumes e cultura, bem como dificuldades sócio-econômicas e outros obstáculos para o retorno **dos migrantes que não possuem documentos ou estão em situação irregular** [...] (UNFPA, 2001, p. 20, grifo nosso).

No ano seguinte, em 2002, em sede das Nações Unidas, foi sugerida a Assembleia Geral a adoção da *An agenda for further change*, aprovada em 2003 pela resolução 57/300. A agenda continha diversas medidas, dentre elas o fortalecimento dos direitos humanos, e uma inserção na esfera das migrações. Do mesmo modo, o Secretário Geral Kofi Annan determinou a elaboração de grupo de trabalho, sob a coordenação de seu assistente Michael Doyle e composto por especialistas da área e funcionários da ONU (ONU, A/57/387, 2002).

O resultado desse trabalho contribuiu para a criação da Comissão Global sobre Migrações (CGMI), com intuito de auxiliar o Secretário Geral (SGNU) e a sociedade internacional sobre diretrizes voltadas a governança migratória global com vistas a alcançar um patamar de cooperação multilateral entre os Estados-membros da ONU.

Ao final das discussões elaborou-se o denominado relatório: *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, lançado em 5 de outubro de 2005, e composto por seis capítulos:

1) “A world of work: Migrants in a globalizing labour market; 2) Migration and Development: Realizing the potential of human mobility; 3) The challenge of irregular migration: State sovereignty and human security; 4) Diversity and cohesion: Migrants in society; 5) A principled approach: Laws, norms and human rights; e 6) Creating coherence: The governance of international migration” (CGMI, 2005).

Embora, a CGMI tenha elaborado o relatório final, sendo ele construído dentro da maior Organização Internacional de cunho multilateral, acabou por não obter a adesão e apoio, principalmente, dos países desenvolvidos e daqueles de destino migratório, caracterizados pelo predomínio da intolerância e da xenofobia, o que fragilizou a possibilidade dos debates sobre possível surgimento de um regime internacional voltado para as migrações. Bem como, debilitou o enfrentamento em âmbito global do contexto das migrações de indocumentados ou considerada irregular.

Novos debates seguiram nos anos seguintes, na tentativa de trazer à tona a relevância de inserir essa agenda temática nas reuniões em foros multilaterais. Ao encontro dessa abordagem, vale ressaltar o mencionado por Pécoud (2015) ao reconhecer que as discussões sobre a migração internacional em nível global não são novas e o Pacto Global se baseia em 20 anos de debates internacionais que ocorreram dentro de organizações internacionais (tradução livre).

Nesta perspectiva, foi em 2016, quando os Estados-membro se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, com intuito de firmar um acordo por consenso com os Estados, sobre um documento final voltado a prevenção e superação das variadas realidades apresentadas pelas migrações transnacionais, sobretudo, para aqueles migrantes indocumentados ou irregulares. Surge, então, a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, adotada por unanimidade na Assembleia Geral das Nações Unidas, e expressa à vontade política dos líderes mundiais de salvar vidas, proteger direitos e compartilhar responsabilidades em escala global.

O documento contou com 152 votos a favor, cinco contra: Polónia, Hungria, República Checa, Estados Unidos da América e Israel. Em relação as

abstenções: Argélia, Austrália, Áustria, Bulgária, Chile, Letónia, Líbia, Liechtenstein, Roménia, Singapura (ONU, 2017).

A Declaração contém compromissos ousados tanto para abordar os problemas enfrentados na atualidade quanto para preparar os desafios futuros que os fluxos migratórios apresentarão. Dentre os compromissos estabelecidos, destacam-se: a proteção dos direitos humanos de todos os refugiados e migrantes, independentemente do *status* migratório; o fim da prática de detenção de crianças para fins de determinar seu status migratório; a condenação firmemente da xenofobia contra refugiados e migrantes e o apoio a uma campanha global para combatê-la, entre outros compromissos (ONU, 2017).

A partir desses compromissos assumidos em Nova York pela sociedade internacional, surge o Pacto Global para Migrações, tendo por pilar que as migrações sejam “**seguras, ordeiras e regulares**”. Nasce o primeiro quadro de cooperação internacional a nível multilateral, juridicamente não vinculativo, em matéria de migração. O Pacto apresenta 23 objetivos, dentre eles o nono que dispõe: fortalecer a resposta transnacional ao contrabando de migrantes, objeto de estudo da presente tese e que será explorado no subitem 2.3.

O resultado do documento se externaliza pelo amplo processo de discussão e negociação entre todos os Estados-membros das Nações Unidas e Organizações Internacionais. A presidente da Assembleia Geral à época, Maria Fernanda Espinosa, ressaltou que a aprovação “é o resultado de um amplo e intenso processo de negociações intergovernamentais” e “reflete a vontade dos Estados de abordar, com uma visão equilibrada e integral, um desafio complexo que, por sua própria natureza, é tanto transfronteiriço quanto global” (ONU, 2018).

O Pacto Global para as Migrações visa promover a cooperação internacional, definindo princípios orientadores e prevê um quadro político multilateral. Aborda a natureza complexa que as migrações carregam: a gestão das fronteiras, a introdução clandestina e o contrabando de migrantes e a documentação dos migrantes. É perceptível e salutar, a depender da vontade dos Estados, que há uma diretriz próspera a ser adotada para a redução ou

erradicação de fluxos migratórios de indocumentados, caracterizados pela exploração, violência e insegurança.

Contudo, resta indagar: qual a extensão da efetividade e qual a capacidade de evolução do Pacto Global para Migrações em âmbito global? Tendo em vista, que mais uma vez não resta demonstrada a vontade conjunta da criação de um regime internacional próprio para as migrações?

Destaca-se, a partir do contexto que envolve o Pacto Global para as Migrações, que o debate em torno da proteção e manutenção da soberania estatal ganhou ênfase e foi uma das preocupações aventadas por chefes de Estado. Sobre a soberania, vale salientar a lição de Di Cesare (2020) ao referir que “a soberania como princípio se coaduna com a hostilidade de fundo, porque se exerce sobre o território, o “nosso país”, de que os cidadãos se veem como legítimos proprietários, autorizados por isso a negar ou limitar seu acesso aos estrangeiros, segundo as condições que podem soberanamente estabelecer” (p. 31).

No cenário recente, embora o Pacto Global para Migrações contenha objetivos capazes de interligar os comportamentos dos Estados na regulação dos seus fluxos migratórios, em prol da defesa dos direitos inalienáveis daqueles que se deslocam, assim como da responsabilidade de acolhimento e integração nos países de destino, nota-se a fragilização desse mecanismo antes mesmo de ser posto em prática. Infere-se pelo menos duas razões para tal afirmação.

A primeira diz respeito a não adesão ao Pacto pela Polônia, Hungria, República Checa, Estados Unidos da América e Israel, todos considerados Estados com forte influência de partidos nacionalistas ou governos de direita ou extrema direita, além de terem questões migratórias a lidar.

Conforme, assevera Pécoud (2020) uma das razões que configura a fragilidade do Pacto Global está na ausência/retirada dos Estados Unidos dos debates multilaterais na ONU, em especial, nos temas que envolvam migrações e direitos humanos, somada a hostilidade do governo Trump:

This fairly inconspicuous process was first shaken in December 2017, when the United States decided to withdraw: the hostility of

the Trump administration towards the UN – and towards multilateralism in general – did not come as a surprise, but weakened the GCM's ambitions. A few weeks before it was to be approved at the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Marrakech in December 2018, the GCM found itself in the midst of unexpected turmoil, as more and more governments expressed concerns. The GCM became perceived as a symbol for liberal and migrant-friendly policies, and states such as Israel, Australia, Austria, Poland and Hungary also withdrew. Even governments with a tradition of support for migration-related multilateral efforts – like Belgium and Switzerland – displayed reluctance (p. 21).

Atrelado a isso, tem-se as abstenções dos Estados: Argélia, Austrália, Áustria, Bulgária, Chile, Letônia, Líbia, Liechtenstein, Romênia, Singapura (ONU, 2017). A deserção desses países enfraquecerá a abrangência geográfica e política do Pacto no contexto transnacional.

Nesse aspecto, percebeu-se no continente europeu que o tema gerou um ambiente de discussões. O Ministro de Exterior Miroslav Lajcak, da Eslováquia, acirrou os ânimos e ameaçou demitir-se, caso o governo decidisse pelo boicote ao Pacto, contudo a sua indignação não obstaculizou a decisão tomada pelo premiê Peter Pellegrini, que declarou a retirada do país do acordo. Na Bélgica, o governo sofreu uma ruptura após a decisão do partido nacionalista Nova Aliança Flamengo (N-VA) de deixar a coalizão, por ser contra o Pacto, assinado pelo primeiro-ministro, Charles Michel.

A Austrália, por sua vez, anunciou a retirada do acordo, sob alegação de que o documento ensejaria o ingresso indocumentado ou irregular de migrantes, colocando em xeque a política australiana de combate ao tráfico de pessoas”:

Em declaração assinada pelo primeiro-ministro Scott Morrison, juntamente com o ministro dos Assuntos Internos, Peter Dutton, e da ministra das Relações Exteriores, Marise Payne, o governo afirmou ainda que o documento era “inconsistente com as políticas já bem estabelecidas da Austrália” e que ele “conflitava com princípios caros aos australianos”. Em 2017, a Austrália envolveu-se em um grande escândalo de aprisionamento de migrantes. Em acordo fechado com os governos das ilhas próximas, como por exemplo o da Papua Nova Guiné, o governo de Tony Abbot arcava com os custos de deter mais de 2.500 pessoas em centros de detenção temporária. A justificativa para tais prisões era de que essas pessoas estariam “furando a fila” de quem esperava nos campos de refugiados (MIGRAMUNDO, 2019).

No mesmo sentido, na América Latina, o Chile não assinou o Pacto. Segundo o governo chileno “a *migração não é um direito humano*, e os países têm o direito de estabelecer os procedimentos para que um estrangeiro entre em seu território”, afirmou Rodrigo Ubila, subsecretário do Ministério do Interior chileno ao anunciar a saída do país do Pacto (BRASIL DE FATO, 2019).

Além disso, no ano corrente o governo apresentou ao Congresso um pacote de medidas restritivas à entrada de migrantes bolivianos e venezuelanos. Antes, eles não precisavam de visto para entrar. Muitos chegavam ao Chile em busca de trabalho e quando achavam pediam um visto de trabalho. Agora, eles terão que pedir um visto de trabalho para poder entrar. O Presidente do Chile, Sebastian Piñera também adotou o retorno voluntário, com passagens aéreas pagas pelo governo para aqueles que quiserem voltar para seus países, como os haitianos (MIGRAMUNDO, 2019).

A segunda razão para a fragilização do Pacto Global, enquanto mecanismo multilateral, está no fato de suas diretrizes não possuírem caráter vinculante, isto é, não se trata de um Tratado (regime internacional) que criará obrigações jurídicas a serem obedecidas no âmbito interno/doméstico, pelo contrário são recomendações para que os Estados colaborem mutuamente em prol da migração ordenada, segura e regular para àqueles que se deslocam.

A fragilidade do Pacto, de acordo com Pécoud (2020) decorre e está atrelada a carência de mecanismos de governança adequados para abordar as migrações, além da dificuldade em enfrentar os reflexos da migração irregular, situação que contrasta com a cooperação multilateral sobre outros tipos de fluxos transnacionais, como por exemplo a livre circulação de bens e capitais:

According to another meaning, global migration governance is associated with the normative quest for ‘better’ governance. The assumption is that migration lacks appropriate governance mechanisms, a situation that contrasts with the multilateral cooperation over other types of transnational flows (goods, capital) and other global issues (development, climate change, human rights). From a functionalist perspective, global realities cannot be governed at the national level and lack of cooperation thus yields suboptimal results, in both socio-economic terms (concerning the benefits of migration for growth and development) and legal/moral

terms (with the abuses and tragedies stemming from irregular migration) (2020, p. 18).

Desta feita, na medida em que não há cooperação em torno das questões migratórias, no sentido da proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente, de seu *status* migratório, se corroborará com o aumento das práticas migratórias pela atuação da rede do crime organizado transnacional, o contrabando de migrantes, que cada vez mais ganha espaço de atuação. A cooperação precisa ocorrer entre todos os atores relevantes na migração.

O Pacto é regido pelo princípio: “pessoas em primeiro lugar”, sendo assim fortalece e estimula a ocorrência de uma migração ordenada, regular e segura. A gestão de fronteiras e o acesso a documentação é primordial face ao fenômeno complexo da migração, e o Pacto Global aponta recomendações para aplicação na esfera regional.

Para além das recomendações, ele apresenta um mecanismo de financiamento das Nações Unidas destinado principalmente a auxiliar os Estados-membros em seus programas nacionais, o Fundo Inicial para Migração Segura, Ordenada e Regular (MPTF de Migração) foi solicitado pelo Pacto Global sobre Migração e adotado pela Assembleia Geral em dezembro de 2018. As entidades da ONU no nível nacional trabalharão com os parceiros nacionais na identificação das necessidades de migração por meio de análises conjuntas e na elaboração de programas conjuntos para fornecer uma resposta coletiva a essas necessidades.

O MPTF de Migração apoia os 23 objetivos do Pacto Global. Além disso, ele visa fornecer financiamento para iniciativas regionais e globais em apoio à implementação do Pacto Global. A retomada desse debate por parte dos Estados-membros, está prevista para ocorrer no início de 2022, momento em que os países compartilharão os progressos através do Fórum Internacional de Revisão da Migração.

2.1.2 Um olhar voltado o cenário regional

Ao considerar que o deslocamento de migrantes indocumentados em direção ao continente latino-americano, especialmente, para a América do Sul, é a que predomina, nota-se que os fluxos ocorridos entre o período de 2010 a 2018 rumo ao Brasil e a Argentina, representam a restrição da migração de forma segura, ordenada e regular por parte dos Estados envolvidos, que de forma isolada mostram-se inaptos para enfrentarem o problema.

Nesse sentido, destaca-se o referido por Betts sobre o aumento da consciência a nível internacional da vulnerabilidade suportada pelo migrante indocumentado ou irregular:

[...] There has been growing international concern with the human rights of irregular migration, and the recent history of the issue highlights the emergence of this concern. During the last ten years, shocking images of migrants in distress have been increasingly evident in the media. [...] in unacceptable conditions have heightened awareness of the vulnerability of irregular migrants (2008, p. 3).

A proteção de direitos humanos dos migrantes a nível regional, com alcance nas Américas, está sob a guarda do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Percebe-se, por meio da atuação da Corte Interamericana o surgimento de diretrizes relevantes para a proteção dos direitos das comunidades migrantes. No ponto, sob análise regional tem-se a Opinião Consultiva (OC-18/2003) da Corte Interamericana de Direitos Humanos que expôs:

[...] 111. Uma vez estabelecido o caráter de *jus cogens* do princípio de igualdade e não discriminação, e os efeitos que se derivam da obrigação dos Estados de respeitar e garantir este princípio, **o Tribunal se referirá à migração em geral e à aplicação deste princípio às pessoas imigrantes indocumentadas.** 112. Geralmente, os **migrantes se encontram em uma situação de vulnerabilidade como sujeitos de direitos humanos**, em uma condição individual de ausência ou diferença de poder a respeito dos não migrantes (nacionais ou residentes). Essa condição de vulnerabilidade tem uma dimensão ideológica e se apresenta em um contexto histórico que é distinto para cada

Estado, e é mantida por situações de jure (desigualdades entre nacionais e estrangeiros nas leis) e de facto (desigualdades estruturais). Essa situação conduz ao estabelecimento de diferenças no acesso de uns e outros aos recursos públicos administrados pelo Estado. (Corte I.D.H., par. 111 e 112, 2003, p. 105).

Sublinha-se, que às migrações consideradas transnacionais atingiram um patamar em que os países de forma isolada não possuem condições de enfrentá-lo. Trata-se de um fenômeno complexo e que, por sua vez, exige soluções nacionais, regionais e globais, ou seja, urge a partilha de responsabilidades em todos os níveis, com base no diálogo e na cooperação mútua.

Assim, cabe questionar qual seria a capacidade de um Estado intervir na migração indocumentada? E de que modo a faria, levando em consideração o fracasso dos Estados-nação diante da problemática que envolve o tema das migrações? A resposta para as questões propostas, talvez resida na união de esforços, desde o âmbito nacional/doméstico ao regional, com intuito de planejar e traçar uma cooperação jurídica regional e internacional entre os envolvidos.

Do mesmo modo, pensar em uma cooperação de cunho vertical, na qual os Estados e as Cortes Internacionais dialoguem e cooperem, poderá auxiliar sobremaneira na superação de um cenário marcado por vulnerabilidade, violência, invisibilidade, exclusão, exploração da rede organizada pelo contrabando de migrantes, pelo qual enfrentam os migrantes nos países de origem, de trânsito e de destino.

Nesse sentido, a nível regional de proteção aos direitos humanos, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos³³, elaborou a Resolução 04/19

³³ No tocante a proteção regional, o continente americano compõe, a partir da Organização dos Estados Americanos (OEA), o sistema interamericano, que além dos instrumentos de alcance geral, é integrado por instrumentos de alcance especial, tais como: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de direitos humanos. Ao ratificar a Convenção Americana, o Brasil aceitou compulsoriamente a competência da Comissão (CIDH) para receber denúncias de casos individuais de violações de direitos humanos. Por sua vez, a Corte Interamericana, diferentemente da Comissão, é um órgão de caráter jurisdicional, que foi criado pela Convenção Americana sobre direitos humanos com o objetivo de supervisionar o seu cumprimento. Insta salientar que a legitimidade processual para o envio de casos para a Corte é concedida para a CIDH os Estado-parte, não sendo permitido o envio de casos pelas próprias vítimas de violações, seus representantes, familiares ou pelas organizações não-governamentais (CIDH, 2021).

aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 07 de dezembro de 2019, que destaca a cooperação compartilhada entre os Estados na manutenção da proteção dos migrantes, independentemente do *status* migratório:

[...] RECORDANDO el carácter transnacional de la migración y la importancia de la responsabilidad compartida entre los Estados, y la necesidad de cooperar y dialogar para defender y proteger los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria; la necesidad de instituir políticas, leyes y prácticas integrales que privilegien a la persona y que estén basadas en los derechos humanos, incluidas las respuestas a movimientos migratorios grandes o mixtos, aplicadas por los Estados para abordar el fenómeno de la movilidad humana, y la aplicabilidad de los principios de no regresividad e inderogabilidad en todos los asuntos pertinentes [...] Principio 21: Prohibición del tráfico de migrantes Los Estados deben impedir la facilitación de la entrada irregular de una persona a un Estado del cual no sea nacional ni residente permanente que se realiza con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material de otro orden. Los Estados deben garantizar el resguardo de personas objeto de protección internacional en la ejecución de las leyes contra el tráfico de migrantes (CIDH, 2019, p. 2-11).

A Resolução tem a finalidade de orientar os Estados-membros no fortalecimento da cooperação internacional para alcançar a proteção do direito de todas as pessoas, independente da sua condição migratória.

Propõe-se, o reforço da cooperação jurídica internacional vertical, composta pelos Estados, pelas Cortes Internacionais com auxílio das Organizações Internacionais, principalmente em nível regional, com intuito da adoção de bases políticas e jurídicas voltadas a prevenção e ao enfrentamento do contrabando transnacional de migrantes, na busca pelo enfraquecimento da atuação da rede criminosa dos coiotes, a fim de que os deslocamentos passem a ocorrer de forma ordenada, segura e documentada.

Tal esforço possibilitará um possível fortalecimento de mecanismos regionais de prevenção e proteção daqueles que migram de forma indocumentada, e que são os principais atores sociais num cenário histórico migratório, num contexto Sul-Sul, de estado de exceção e do predomínio do

controle dos corpos pelo biopoder, exercido tanto pela atuação dos coitotes quanto pela esfera estatal.

Essa cooperação se mostra uma ferramenta com capacidade de assegurar a proteção dos direitos humanos dessas comunidades, independentemente do *status* migratório, da origem étnica, do gênero ou da idade. Os esforços para a realização da cooperação devem surgir de todos os atores globais envolvidos, como mencionado anteriormente, os Estados sozinhos não são capazes de lidar com a migração. Assim, propõe-se a adoção de uma estrutura cooperativa entre todos os atores relevantes no complexo fenômeno que são as migrações transnacionais.

2.1.3 O Pacto Global para Migrações e as intercorrências na esfera da cooperação multilateral: a decisão do Brasil de 2019 em retirar-se do Pacto

O Brasil sempre se fez presente nos foros de discussão multilateral nas Nações Unidas e desempenhou até o ano de 2018 papel relevante no âmbito da agenda migratória, enquanto ator das relações internacionais. Inclusive atuou ativamente junto ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento, realizado em Nova York, 3 de outubro de 2013. A sua representação estava a encargo do então Secretário Nacional de Justiça, Dr. Paulo Abrão, que bem destacou o debate que estava ocorrendo à época no país sobre as necessárias alterações a serem realizadas em relação ao vigente Estatuto do Estrangeiro. Referiu também a urgência de implementar políticas migratórias com propósito de promover a cidadania, a integração local, a mobilidade social, políticas essas que deveriam contar com a participação dos migrantes na sua elaboração, pois são os principais atores envolvidos (BRASIL, 2013).

Verifica-se, através desse cenário que o Brasil estava comprometido com a agenda multilateral para as migrações. Sob esse espírito esteve presente nos

debates e composição do texto final, momento em que aderiu ao Pacto Global para as Migrações em Marrocos, no mês de dezembro de 2018.

Nesse sentido, o discurso do Senador Aloysio Nunes Ferreira na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores para o Embaixador Ernesto Araújo, Brasília, em 2 de janeiro de 2019, deixa clara a posição do Estado brasileiro sobre a sua participação na negociação do Pacto Global:

Ajudamos a negociar o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular como uma plataforma para fortalecer a cooperação internacional, respeitando a soberania de cada país na definição de suas políticas migratórias.

Temos uma legislação avançada de migração – baseada em projeto de minha autoria. Somos um país multiétnico e formado por imigrantes, mas hoje o Brasil é muito mais emissor do que receptor de imigrantes.

Temos de nos preocupar com a defesa da dignidade dos milhões de brasileiros que vivem no exterior, bem como **cooperar com outros países para assegurar migrações ordenadas, combater redes de tráfico de pessoas e garantir a segurança de todos** (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Ocorre que, em janeiro de 2019, houve a comunicação, por parte do Brasil, junto a ONU da sua retirada oficial do acordo, por considerá-lo inadequado, bem como o país não deverá participar de qualquer atividade relacionada ao Pacto ou à sua implementação. A Organização recebeu a notícia e manifestou surpresa com a decisão.

Essa foi a primeira decisão em relação à temática e, sem dúvida, mostrou-se desastrosa, na medida em que o país se retira do Pacto Global para Migrações. Para o chanceler brasileiro à época Ernesto Araújo, o Brasil buscará um “marco regulatório compatível com a realidade nacional”, pois “tem de haver critérios para garantir a segurança tanto dos migrantes quanto dos cidadãos no país de destino” (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Destaca-se que a finalidade do Pacto é a cooperação entre países para uma maior proteção a pessoas, objetivando prevenir e enfrentar a prática de deslocamentos de forma irregular ou indocumentada de migrantes.

As diretrizes/objetivos do Pacto não possuem caráter vinculante/obrigatório, pois não se trata de um tratado de cunho internacional, que por conseguinte, criará obrigações jurídicas ao país, tanto na esfera externa quanto na interna. Caso recebesse a roupagem de um tratado firmado a nível internacional, vale lembrar que para ter validade ele deverá passar pela internalização no Brasil, a fim de adquirir valor normativo, respeitando os trâmites da promulgação, da publicação e da executoriedade.

Além disso, caberá a cada país a decisão de colocar em prática o Pacto Global, pois não há a sua sobreposição à soberania do país. No ponto Di Cesare ensina que “[...] a impermeabilidade entre direitos humanos e soberania estatal aflora paradoxalmente também nas convenções universais e nos documentos jurídicos internacionais. Vem daí, infelizmente, sua impotência (2020, p. 27).

Nota-se, contudo, um cenário que demonstra o alinhamento do Brasil com governos contrários ao Pacto e com políticas migratórias restritivas.

As implicações e intercorrências da decisão do Brasil em se afastar do Pacto Global para Migrações são várias. Uma delas atinge aos brasileiros em situação de emigração, tendo em vista que para cada migrante internacional no Brasil, há dois brasileiros no exterior. Não há nada que justifique a saída do Pacto. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), de 2016, mais de três milhões de brasileiros vivem em outros países e essas pessoas correm o risco de não ter os seus direitos respeitados com a saída do Brasil do Pacto.

Do mesmo modo, brasileiros com destino ao exterior seja como turista, a trabalho ou a estudo, também seriam beneficiados com o Pacto que objetiva proteger qualquer pessoa em situação de migração, resguardando-a de atos discriminatórios e da xenofobia.

A outra grave implicação da retirada do Brasil, relaciona-se ao fortalecimento da rede organizada transnacional do contrabando de migrantes, com vistas à exploração da condição de excluídos e descartados, onde são apenas indocumentados. A rede transnacional oferta os mais variados serviços com elevados custos: como transporte e falsificação de documentos, controle nas fronteiras nacionais e requisição de vistos.

Apesar do papel humanitário assumido pelo Brasil e de ser signatário de tratados de cunho internacional que versam sobre direitos humanos e migrações, o governo de Jair Bolsonaro tomou a decisão de abandonar o Pacto Global para Migrações, sendo que o governo anterior havia se comprometido com a adesão do país ao acordo.

Além disso, refere que o pacto é “um instrumento inadequado para lidar com o problema.” “A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país”. No mesmo sentido, Jair Bolsonaro alega que a decisão de abandonar ao Pacto foi motivada para a preservação de valores nacionais, e completa afirmando que “o Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes” (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

No tocante ao argumento disposto pelo ministro das Relações Exteriores, em 2019, de que o país buscará um “marco regulatório compatível com a realidade nacional”, pois “tem de haver critérios para garantir a segurança tanto dos migrantes quanto dos cidadãos no país de destino”. Cumpre destacar que o país é signatário dos principais tratados internacionais que versam sobre a proteção de refugiados, como a Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, do Protocolo de 1967, além de outras normativas internacionais e regionais.

Além disso, possui outro marco regulatório importante que é a Nova Lei de Migrações 13.445 de 2017, normativa que derogou o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815 de 1980 – que priorizava as questões em torno da segurança nacional, criminalizava as migrações e não continha proteção ao estrangeiro, por não abordar direitos humanos.

A Nova Lei Migratória foi sedimentada sob os pilares de princípios e diretrizes como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. Vindo ao encontro a proteção integral e atenção ao

superior interesse da criança e do adolescente migrante e das pessoas brasileiras no exterior, além do reconhecimento da migração como direito inalienável a todas as pessoas.

A Lei torna mais acessível os procedimentos de regularização migratória, independentemente da situação do estrangeiro. Além disso, atualiza e desburocratiza procedimentos de naturalização em geral. Outro ponto importante está na criação de dois mecanismos de proteção: o acolhimento humanitário mediante expedição de visto ou residência específica para situações não previstas anteriormente e a proteção às pessoas apátridas.

Desta feita, não merece prosperar as alegações do Chanceler Ernesto Araújo, uma vez que o Brasil possui um marco regulatório avançado em matéria de migrações e deve, portanto, aprimorá-las, por meio da implementação de políticas públicas efetivas e eficazes de acolhimento e de integração.

Nota-se, que o Pacto Global para Migrações não é um novo marco regulatório, tampouco “um instrumento inadequado para lidar com o problema”, como afirmou o Ministro. Mas, sim é um mecanismo de cooperação entre países, organizações internacionais e outros atores envolvidos com o tema das migrações, a fim de prevenir e enfrentar um deslocamento indocumentado, através da rede de contrabandistas de migrantes.

A adoção de bases políticas e jurídicas pelo Brasil, voltadas a prevenção e ao enfrentamento do contrabando transnacional de migrantes, bem como a sua cooperação com outros países e atores globais, a exemplo da Argentina, no intuito de enfraquecer a atuação da rede criminosa dos coites, possibilitará um possível fortalecimento de mecanismos de prevenção e proteção daqueles que migram de forma indocumentada, e que são os principais atores sociais num cenário complexo e desolador que é o fenômeno da migração na atualidade. Sobre essa questão das bases jurídico-políticas da migração, Baeninger assevera que:

A visão regional e latino-americana para as migrações seguras/ordenadas/regulares deve, portanto, estar assentada na governança das migrações internacionais – com a articulação de diferentes atores - e não no princípio da segurança nacional para as

migrações internacionais. Desde essa perspectiva, o Pacto deve promover mecanismos de inclusão e permanência, com vistas à estimular uma acolhida com respeito e dignidade, com o reconhecimento da diferença e contra as diversas formas de discriminação, racismo, xenofobia e exclusão. Nesse sentido, a perspectiva da governança das migrações internacionais pauta-se na promoção de mecanismos de diálogo entre diferentes setores de políticas públicas, em diversos níveis de governo e no protagonismo de imigrantes no processo das migrações seguras/ordenadas/regulares (2018, p. 20).

No mesmo sentido, o sistema político-jurídico, através do controle (bio) político, acaba por manipular as questões relacionadas à migração e a excluí-lo, como ator social, das decisões políticas e jurídicas que lhe dizem respeito. Nessa condição, a vida humana se torna frágil, vulnerável e facilmente controlável. Os migrantes são alvo da atuação dos “coiotes” que os aliciam sabendo que estão se deslocando de forma indocumentada ou irregular.

Em contrapartida, sublinha-se que a Argentina integra o Pacto Global das Migrações e desenvolve projetos com o objetivo de facilitar e canalizar estrategicamente o apoio que a sociedade internacional (OIM, 2018), conforme será abordado no próximo capítulo.

Do mesmo modo, em junho de 2019 o Senado da Nação Argentina sediou o Seminário "Pacto Global sobre Refugiados: Uma Responsabilidade Compartilhada", que reuniu legisladores, funcionários, organizações da sociedade civil, membros do corpo diplomático estrangeiro acreditado na Argentina e refugiados, para trocar ideias e gerar propostas relativas ao apoio legislativo ao referido instrumento de proteção aos refugiados. Da plenária resultou o seguinte objetivo: "queremos avançar na promoção de uma sólida estrutura legislativa para uma das políticas do Estado, da qual a Argentina é um exemplo regional e global: a recepção de refugiados sob o esquema conhecido como patrocínio comunitário"(ACNUR, ARGENTINA, 2019).

Observa-se, em um primeiro momento, que se apresentam contradições entre o Brasil e a Argentina no que concerne à política migratória na esfera doméstica, assim como, a inexistência de acordo bilateral entre ambos os países, voltada a prevenção e o enfrentamento da migração indocumentada e da atuação da rede organizada transnacional, exercida através da prestação de serviços ofertados pelos coites.

Ao encontro desta realidade da falta de cooperação entre o Brasil e Argentina, vale destacar a narrativa da Sra Marina³⁴, coordenadora de gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas do Ministério da Justiça, ao abordar em entrevista a inexistência de acordos, memorandos e entendimentos entre os países sobre a prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes:

“Com a Argentina nós temos um memorando de entendimento assinado, mas o memorando é para cooperação e assistência técnica para prevenção e combate ao tráfico de pessoas e assistência as vítimas, é um memorando antigo e não abarcou a questão do contrabando de migrantes. Em negociação temos acordo com Bolívia, Colômbia, Peru e Ucrânia”.

Por fim, vislumbra-se na região a atuação da Organização Internacional para as Migrações em parceria com o Estado argentino e brasileiro, como poderá ser observado no subitem seguinte.

³⁴ ALMEIDA, Marina Bernardes de. Coordenadora de Gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJSP. Entrevista concedida em 18 de outubro de 2021.

2.2 A INTENSIFICAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS INDOCUMENTADOS E A OCORRÊNCIA DO CONTRABANDO DE MIGRANTES: A ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM), DO ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC) E DA ORGANIZAÇÃO *INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD)*

O contrabando de migrantes e suas implicações aponta para um evento social que necessita ser debatido e enfrentado por todos os atores envolvidos, seja na gestão, nas ações, nos mecanismos e políticas voltadas para a temática migratória. Em vista disso, observa-se que a prática realizada pelos “coiotes”, qual seja: “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” (BRASIL, 2021), decorre, inicialmente, da necessidade de deslocamento indocumentado ou irregular por parte dos atores sociais, principais protagonistas do cenário migratório: os migrantes e solicitantes de refúgio.

Em segundo lugar essa atuação dos coiotes acaba sendo possível, justamente pela falta da atuação dos países de forma a cooperar bilateralmente ou multilateralmente, na elaboração e implementação de formas para prevenir e enfrentar o crime transnacional.

A partir desse aspecto, pretende-se conhecer a atuação das Organizações Internacionais envolvidas com as migrações e suas práticas, tais como: a Organização Internacional para as Migrações (OIM), voltada especificamente para o tema migratório transnacional, com o reconhecimento do contrabando de migrantes, enquanto categoria, atua em cooperação com os Estados, no caso específico aqui em pauta, com o Brasil e Argentina na prevenção e enfrentamento dos deslocamentos de indocumentados, como será abordado a seguir.

Do mesmo modo, tem-se o trabalho desempenhado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), organização internacional que trabalha em parceria com o governo brasileiro em diferentes áreas, como o

tráfico de drogas e crime organizado transnacional, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes.

E por fim, conhecer o papel em escala global da Organização intergovernamental *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), que tem por missão a migração ordenada, segura e regular nos mais variados continentes e possui alguns projetos no Brasil.

Passa-se, então a analisar a atuação de cada uma das organizações mencionadas, em especial, em relação às ações direcionadas à prática da migração ordenada, regular e segura, assim como às ações e mecanismos para a prevenção e o enfrentamento do contrabando de migrantes no Brasil e na Argentina.

2.2.1 O papel da Organização Internacional para as Migrações (OIM) em cooperação com o Brasil e a Argentina

Em relação a OIM, considera-se oportuno esclarecer como se deu o surgimento e a seu protagonismo, enquanto ator intergovernamental voltada para a esfera das migrações *latu sensu*. Porém, a sua atuação, desde a sua criação, caracteriza-se por se encontrar fora do sistema ONU, tendo apenas recentemente ocorrida a sua inserção nesse sistema.

Nota-se, que diferentemente do que ocorreu com o tema do refúgio, abarcado por um regime internacional de proteção, ou seja, pela existência de um tratado internacional próprio e com alcance protetivo para pessoas em situação de refúgio no cenário mundial, e que vincula e obriga os Estados que o aceitaram, assinaram e ratificaram, e devem, portanto, respeitá-lo e cumpri-lo. Com isso, soma-se a criação de uma agência específica para cuidar de refugiados que é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Sobre a criação da OIM, cumpre ressaltar que ela é fruto multilateral de debates e esforços pela defesa dos migrantes em contexto pós Segunda Guerra Mundial. Surge a partir da Conferência sobre Migrações em Bruxelas, em 1951,

que prevê o Comitê Provisório Intergovernamental para o movimento de Migrantes para a Europa (CPIMME), que por sua vez, transforma-se, em 1953, no Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia (CIME), órgão responsável por tratar de todas as questões operacionais relativas a migrações, e que, após, é substituído pela OIM. Destaca-se, que tanto os Comitês quanto a OIM não integraram o Sistema Onusiano.

Neste ponto reside a crítica no sentido de não haver, dentro do maior foro de discussão multilateral a nível global, ou seja, das Nações Unidas, uma agência própria para abordar e tratar o tema migratório em nível internacional. Do mesmo modo, predomina a ausência de um regime internacional voltado para as migrações, pois não há acordos ou tratados sobre o fenômeno complexo que abarca as migrações. O escopo da discussão e da decisão ficará exclusivamente a cargo dos Estados, que discricionariamente elaborarão e adotarão medidas voltadas à gestão e à política migratória. Sobre essa questão Farias esclarece que:

Desde os anos 90, a OIM tem expandido o número de membros e sua área de atuação, envolvendo-se em atividades de assistência e recuperação a vítimas de desastres naturais, atendendo não só a migrantes, mas também a deslocados internos. Permanece, contudo, com as limitações decorrentes do fato de não pertencer à estrutura onusiana, o que se reflete, sobretudo, em sua incapacidade de promover debate político sobre questões afetas às migrações de maneira que leve em conta a complexidade dos temas e de interesses dos diferentes grupos de países envolvidos na questão migratória. Na ausência desse debate político e ante a inexistência de princípios multilaterais para o tratamento das migrações, a OIM norteia suas atividades de acordo com os preceitos das políticas migratórias nacionais dos países que a contratam. Na prática, o que se percebe, é que a OIM acaba por privilegiar os interesses e objetivos das políticas migratórias dos países desenvolvidos de destino, em particular dos EUA, seu maior contribuinte – não por acaso, todos os Diretores-Gerais da OIM foram nacionais norte-americanos, inclusive o atual, William Lacy Swing, que assumiu o cargo em 2008 (p. 187).

Tendo em vista, a OIM estar comprometida com o princípio de que a migração ordenada e humana beneficia a todos, a migração irregular ou indocumentada deverá fazer parte de seu reconhecimento e atuação.

Porém, ao longo de sua trajetória a organização apresentou falhas na concretização da narrativa da proteção aos direitos humanos dos migrantes, conforme aponta o relatório da *Human Rights Watch*, documento submetido à 86ª Sessão do Conselho Governamental da OIM, em novembro de 2003.

Uma das falhas seria a falta de transparência e da prestação de contas em casos de violações de direitos dos migrantes durante as operações (HRW, 2003). Outra falha diz respeito ao pronunciamento do relator especial da ONU para Direitos Humanos dos Migrantes, em 2013 que questionou a participação da OIM na construção e operação de centros de detenção para migrantes, onde ocorrem violações de direitos humanos (ONU, 2013).

Posteriormente, a organização contou com a adesão de 174 Estados que se tornaram membros, bem como mais de oito Estados com status de observadores e escritórios em mais de 100 países. Na atualidade, a organização segue com o apoio e financiamento dos Estados Unidos. E, a partir de 2019, a OIM é coordenadora e ocupa o secretariado executivo da Rede da ONU para Migração (OIM, 2021).

Este novo cenário de atuação da OIM enseja a sua inserção no tema em torno do enfrentamento ou prevenção do contrabando de migrantes, prática que cresce exponencialmente na última década, e que se apresenta pelo diálogo ou pela falta dele, seja em âmbito estatal, intergovernamental ou da sociedade civil organizada.

A partir da necessidade da manutenção da vida dos deslocados, os contrabandistas de migrantes vislumbram a possibilidade de exploração econômica, em razão da lacuna política e jurídica existente na América do Sul, com vistas à análise do Brasil e Argentina, sobretudo, no tocante a inexistência de ações e medidas/acordos e cooperação regional entre os países e organizações internacionais que viabilize a ocorrência de uma migração ordenada, regular e segura, como será melhor explorado no subitem 2.3 do presente capítulo.

Atrelado a isso tem-se a gestão da abertura e fechamento de fronteiras por parte dos Estados, a depender de sua governança migratória, o que contribui com a construção de um ambiente propício para a atuação dos coitotes e que

fragiliza, sobremaneira, a viabilidade dos migrantes em se deslocarem de forma segura, documentada ou regular.

Em vista disso, a OIM, enquanto organização Internacional, tem por finalidade fomentar a cooperação com os Estados e auxiliar na construção conjunta de mecanismos para os problemas globais, como é o caso da migração irregular ou indocumentada e a prática do contrabando de migrantes.

No Brasil, o Decreto nº 8.101, de 6 de setembro de 2013, promulga a Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprova a Constituição da Organização Internacional para as Migrações - OIM e o ingresso da República Federativa do Brasil na OIM³⁵ (BRASIL, 2021). Em 2016 o escritório é aberto no país, no ano seguinte é nomeado o chefe da missão e em 2020 expande-se para 12 cidades: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Chapecó, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Pacaraima, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.

De acordo com a informação disposta no site da OIM, há a adoção no Brasil do *Migration Governance Framework* (MiGOF), considerada pela organização o marco de suas ações no país, além de ser bem recebido pelos Estados-membros desta organização, desde 2015. Trata-se da primeira e atual definição de política migração bem gerenciada, segundo a organização (OIM, 2021).

O MiGOF é constituído por um conjunto de três princípios e três objetivos que, se respeitados e cumpridos, garantem uma migração segura, ordenada e

³⁵ 1. Os objetivos e as funções da Organização serão: (a) **concertar todos os arranjos adequados para assegurar o traslado organizado dos migrantes para os quais os meios existentes se revelem insuficientes** ou que, de outra maneira, não possam estar em condições de trasladar-se sem assistência especial aos países que ofereçam possibilidades de imigração ordenada; (b) ocupar-se do traslado organizado dos refugiados, pessoas removidas e outras necessitadas de serviços internacionais de migração para as quais possam ser realizados arranjos entre a Organização e os Estados interessados, incluídos aqueles Estados que se comprometam a acolher essas pessoas; (c) prestar, conforme solicitação dos Estados interessados e de acordo com os mesmos, serviços de migração, tais como: recrutamento, seleção, tramitação, ensino de idiomas, atividades de orientação, exames médicos, colocação, atividades que facilitem a acolhida e a integração, assessoramento em assuntos migratórios, assim como toda outra ajuda que se encontre de acordo com os objetivos da Organização; (d) prestar serviços similares, conforme solicitação dos Estados ou em cooperação com outras organizações internacionais interessadas, para a migração de retorno voluntária, incluída a repatriação voluntária; (e) por à disposição dos Estados e das organizações internacionais e outras instituições um foro para o intercâmbio de opiniões e experiências e o fomento da cooperação e da coordenação das atividades relativas a questões de Migrações internacionais, incluídos estudos com o objetivo de desenvolver soluções práticas (BRASIL, 2021).

digna, que beneficia os migrantes e as sociedades. Dentre os objetivos, quer-se sublinhar aqui o contido no objetivo terceiro:

Objetivo 3: A migração deve ocorrer de maneira segura, ordenada e digna. Garantir que a migração seja segura e ordeira também significaria mitigar os riscos associados ao movimento de pessoas. Isso inclui a aplicação de medidas de saúde transfronteiriças eficazes e o fortalecimento de estratégias de saúde pública para prevenir a propagação de doenças e proteger a saúde dos migrantes e da sociedade. Manter a integridade dos esquemas de migração e mobilidade requer a capacidade de detectar a migração irregular e de proibir a atividade ilegal transfronteiriça. **As agências de migração e fronteira trabalhariam como agências de justiça e segurança nacionais e internacionais para coletar, analisar e usar inteligência de informações,** inclusive para lidar com o terrorismo, bem como o tráfico de pessoas, **o contrabando de migrantes** e outras atividades criminosas transfronteiriças (OIM, 2021).

A partir do contido no objetivo terceiro do MiGOF, observa-se que visa a ocorrência da migração de maneira segura, ordenada e digna, sendo primordial inclusive a mitigação de riscos decorrentes dos deslocamentos. Para que isso se torne viável sugerem uma atuação de “agências de justiça e segurança nacionais e internacionais para coletar, analisar e usar inteligência de informações” (OIM, 2021).

Em não sendo possível averiguar como isso vem sendo aplicado na prática, questiona-se como a organização internacional vem elaborando e implementando ações e mecanismos capazes de garantir a migração segura, ordenada e digna? E em que medida há a colaboração do Estado brasileiro?

Sobre a atuação da OIM na implementação do objetivo terceiro, por diversas tentativas se buscou o contato com a Organização para a realização e entrevistas, porém todas restaram inexitosas. Em relação a colaboração do Estado brasileiro, durante a realização de entrevista com o DEMIG, Ministério da Justiça, se questionou se haveria uma política de Estado, pensada na última década, com vistas ao diálogo com seu vizinho argentino, a fim de fortalecer a cooperação internacional para enfrentar os fluxos de indocumentados em direção ambos os países? Em resposta a entrevistada Sra Mariana colocou que:

[...] A gente tem algumas frentes de atuação internacional, a que se dá por projetos internacionais com organismos internacionais, EUROFRONT, que está sendo implementado pela OIM no Brasil, mais focado na região da Tríplice Fronteira, ai inclui essa fronteira com a Argentina e tem também TRACK4TIP da UNODC, as duas agencias são da ONU, TRACK4TIP, focado no fluxo de venezuelanos, na fronteira norte. Pelo escopo geral do processo vê-se que a Argentina é um dos destinos preferenciais dos Venezuelanos.

Importante mencionar que o projeto TRACK4TIP é uma iniciativa de três anos (2019-2022) implementada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), na Tríplice Fronteira e conta com o apoio do Brasil, Argentina na sua implementação.

Já o EUROFRONT é programa de Gestão Integrada de Fronteiras na América Latina, implementado na América Latina em 2020. A ação conjunta envolve o Brasil e é composta pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), pela Polícia Federal (PF) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), apoiada financeiramente pelo programa da União Europeia (UE). Assim, são projetos e ações recentes.

Para além, das esferas e frentes de atuação, a mitigação dos riscos gerados pela migração indocumentada também é uma das pautas inseridas no debate sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), que através do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (UN DESA), visa abordar os principais desafios enfrentados por pessoas em nível mundial, e englobam a Agenda 2030.

Dentre os objetivos pela ODS, o relacionado com a questão dos deslocados irregulares ou indocumentados e suas fragilidades, é o ODS 10 destinado à redução das desigualdades. Assim, a meta 10.7 prevê “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Com base nessa meta, importantes atores envolvidos com o cenário migratório atuam em cooperação para criar boas práticas. Um exemplo é a

parceria firmada entre a OIM, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), quando da elaboração e implementação, em março de 2021 da Plataforma MigraCidades em contexto brasileiro. O trabalho orientado por 10 dimensões de governança migratória local e que foram adaptadas dos Indicadores de Governança Migratória (MGI). As 10 dimensões abrangem diferentes áreas da gestão pública e são trabalhadas de forma a impulsionar o diálogo migratório junto aos estados federados e municípios brasileiros, fato que contribui para a construção e gestão de políticas migratórias de forma planejada e bem geridas (OIM, 2021).

De acordo com o Chefe da Missão da OIM no Brasil, Stéphanie Rostiaux, “o reconhecimento consolida a posição da OIM como agência líder na implementação da Meta 10.7 e sinaliza para a importância da construção de parcerias sólidas com as organizações da sociedade civil na efetivação da agenda 2030” (OIM, 2021).

Outro ponto é a implementação no Brasil com apoio da OIM do projeto *Eurofront*³⁶, cujo objetivo é o enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes em nível nacional e regional na América Latina. A ação conjunta que envolve o país é composta pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), pela Polícia Federal (PF) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), apoiada financeiramente pelo programa *Eurofront* da União Europeia (BRASIL, 2020).

O programa está sendo desenvolvido na denominada tríplice fronteira que abarca: Foz do Iguaçu (Brasil), *Puerto Iguazú* (Argentina) e *Ciudad del Este* (Paraguai). Os outros grupos são formados por Bolívia e Argentina; Bolívia e Peru; e Equador e Colômbia.

Em que pese o programa não deixar claro se tratar da atuação em relação ao contrabando de migrantes, a interpretação de suas diretrizes possibilita vislumbrar a inserção do contrabando como foco principal da atuação. A sua

³⁶ O *Eurofront* terá duração de quatro anos e vai abranger o enfrentamento ao tráfico de pessoas, a gestão integrada de fronteiras, os processos e procedimentos sobre a gestão integrada de fronteiras, a capacitação e a formação em gestão integrada de fronteiras e tecnologia e infraestruturas (BRASIL, 2021).

finalidade está no desempenho de mecanismos de coordenação entre os países e dar suporte ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, tendo em vista que a América do Sul é uma das principais regiões de origem e de destino para esses tipos de crime.

Busca-se dessa forma o aperfeiçoamento na segurança, a proteção dos direitos humanos e o desenvolvimento social e econômico em nível nacional e regional a partir de uma perspectiva integrada de gestão de fronteira.³⁷

Sobre o *Eurofront*, ressalta-se o depoimento do Embaixador da União Europeia no Brasil, Ignacio Ybáñez:

“A União Europeia tem orgulho de participar desta ação conjunta de prevenção ao tráfico de pessoas no Brasil. A União Europeia e o Brasil compartilham valores comuns tais como o respeito aos Direitos Humanos e sobre essa base cooperam na área de segurança combatendo esta atividade criminosa que é o tráfico de pessoas e contrabando de migrantes”, afirma o Embaixador da União Europeia no Brasil, Ignacio Ybáñez. “A conscientização sobre direitos fundamentais acessível em diversas línguas é importante para promover o conhecimento dos imigrantes e prevenir que sejam vítimas de tráfico de pessoas”, complementa” (OIM, 2021).

No tocante as ações promovidas pela OIM, ressalta-se a parceria na Operação Turquesa comandada pela Interpol em 32 países com foco no combate ao tráfico de pessoa e contrabando de migrantes. Mais de 100 vítimas de tráfico de pessoas foram identificadas e resgatadas no Brasil e em outros países. A Operação Turquesa II (27 de novembro a 3 de dezembro de 2020) viu autoridades em 32 países em vários continentes agirem com base em pistas geradas por investigações nacionais antes da operação, com o apoio do programa da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) contra

³⁷ Em ação conjunta de prevenção ao tráfico de pessoas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), da Polícia Federal (PF) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), apoiada financeiramente pelo programa Eurofront da União Europeia, serão distribuídos no Brasil 308 mil panfletos e 70 banners em crioulo haitiano, espanhol, francês, inglês e português. Locais como a tríplice fronteira com a Argentina e o Paraguai terão destaque nas ações preventivas com o intuito de alcançar a população imigrante. OIM BRASIL. Organização Internacional para as Migrações. Mais de 300 mil panfletos informativos multilíngues reforçam a prevenção do tráfico de pessoas na tríplice fronteira em Foz do Iguaçu e território brasileiro (OIM, 2020).

o contrabando de migrantes. A operação também envolveu a Rede Operacional Especializada da INTERPOL (ISON) contra o contrabando de migrantes, uma rede internacional de aplicação da lei de especialistas de imigração, alfândega e unidades de investigação que operam nos países de origem, trânsito e destino (INTERPOL, 2020).

Nas palavras do secretário-geral da INTERPOL, Jürgen Stock “Conectar a polícia em todos os continentes é crucial para conter o rastro de miséria por trás do contrabando de migrantes.” No mesmo sentido, o diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal do Brasil, Igor Romário de Paula, assevera que “Operações como a Turquesa II demonstram a importância da cooperação internacional entre países na luta contra o crime organizado, principalmente contra o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas”. [...] “Garantir a proteção imediata dos mais vulneráveis identificados durante a operação também é crucial nessas operações de alto impacto”, acrescentou Romário de Paula (INTERPOL, 2020). Neste sentido, a atuação da INTERPOL poderá ser um apoio nos esforços de uma política nacional para suprimir as redes criminosas que exploram o contrabando de migrantes.

Desse modo, após, realizado o exame da atuação da OIM em contexto brasileiro, no tocante às práticas de prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes, passa-se a análise na Argentina³⁸, que possui sua sede em

³⁸ Embora a pesquisa delimite-se no período de 2010 e 2018, a Argentina em parceria com a OIM implementa um programa relevante para a proteção de pessoas que sofrem com o contrabando de migrantes.

Esta estrutura foi desenvolvida sob a direção do Coordenador Residente da ONU e graças ao trabalho conjunto de todas as AFPs, de forma a contribuir com o país nos principais aspectos da resposta imediata e no planejamento da cooperação para a sua recuperação. Ele se concentra em cinco pilares: i) saúde em primeiro lugar; ii) proteger as pessoas; iii) resposta econômica e recuperação; iv) resposta macroeconômica e colaboração multilateral; ev) coesão social e resiliência da comunidade; e propõe um prazo de implantação de 18 meses. Por meio dele, busca articular ações de cooperação que mitiguem os impactos da pandemia, especialmente nas populações mais vulneráveis, incluindo a população migrante e refugiada. RMRP: É um instrumento de planejamento estratégico e resposta programática que oferece uma estrutura de resposta abrangente às necessidades identificadas dos refugiados e migrantes da Venezuela e suas comunidades anfitriãs. O Capítulo do Cone Sul, do qual a Argentina faz parte junto com a Bolívia, Paraguai e Uruguai, propôs atender às necessidades de aproximadamente 148.000 refugiados e migrantes e 27.000 membros das comunidades anfitriãs. Na Argentina, o RMRP buscou atingir 73.900 pessoas carentes com ações nos setores de abrigos; água, saneamento e higiene (WASH); transporte humanitário; segurança alimentar; Saúde; proteção (**incluindo violência de gênero, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes**); Educação; e

Buenos Aires. O seu papel no país abrange o desenvolvimento de diversas atividades, projetos e programas voltados para prestar assistência a migrantes e comunidades, oferecendo apoio técnico e assessoria a governos, outros parceiros e organizações da sociedade civil na Argentina, em todos os aspectos da migração.

Na Argentina, o Senado e a Câmara dos Deputados da Nação Argentina reunidos no Congresso sancionam a Lei nº 24.001, que aprova o acordo entre a República Argentina e a OIM, firmado em Buenos Aires em 8 de março de 1990, cuja promulgação ocorre em 23 de outubro de 1991 e dispõe sobre os seguintes objetivos:

Artigo I. Os objetivos deste acordo são:

- a) Intensificar e expandir a cooperação de acordo com os programas de desenvolvimento e política de migração do Governo e os programas da Organização, bem como considerar e promover iniciativas que possam ser de interesse mútuo;
- b) Realizar atividades, projetos e programas relacionados com os recursos humanos, sua disponibilidade e melhor aproveitamento, bem como a transferência de tecnologia por meio desses recursos e as migrações em geral (ARGENTINA, 2021).

Embora, tenha havido a assinatura deste acordo entre o Estado argentino e a OIM na década de 90, somente em 2019, por meio denominado “Acordo de Cooperação entre o Ministério da Segurança da República Argentina e a Organização Internacional para as Migrações (OIM)” houve a manifestação e preocupação em relação a comunidade migrante em situação de vulnerabilidade, com intuito de promoção e cooperação voltadas à prevenção do crime de tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes.

Com a assinatura deste novo Acordo, estão contempladas as seguintes áreas de Cooperação, dentre elas, quer-se aqui destacar: “b. Consulta entre as Partes sobre estratégias nacionais e planos de assistência técnica para

integração socioeconômica. SPRP: Este Plano concentrou as ações de resposta da IOM a nível global para a resposta ao COVID-19, durante o período de fevereiro a dezembro de 2020. Concentrou-se em cinco prioridades estratégicas: i) Saúde, ii) Monitorização da mobilidade, iii) Proteção; iv) Coordenação e gestão de acampamentos; ev) Integração socioeconômica da população migrante nos níveis local, nacional e regional (OIM, 2021, grifo nosso).

promover políticas de segurança pública relativas à prevenção do crime de tráfico de pessoas, contrabando de migrantes e proteção de populações vulneráveis” (OIM, 2019).

Do mesmo modo, a OIM coopera com o país para a formulação e implementação de políticas migratórias; a geração de conhecimento sobre migração na Argentina; a construção de redes intersetoriais e espaços de diálogo sobre migração; a implementação de programas e projetos específicos; e monitoramento e avaliação do programa.

A contribuição da OIM também irá colaborar com abordagens transversais sobre “direitos humanos e não deixar ninguém para trás”, central para a Agenda 2030, que os migrantes sejam efetivamente incluídos nas políticas públicas que alcançarão o ODS (OIM, 2021).

Em vista da atuação da OIM em cooperação com a Argentina, verifica-se que o tema em torno das políticas para prevenção e enfrentamento da migração indocumentada ou irregular e da prática do contrabando de migrantes é recente, e passa a ser debatida somente a partir de 2019. Diante disso, o período de 2010 e 2018 caracteriza-se pela inoperância do país acerca do tema.

2.2.2 O papel do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) em cooperação com o Brasil e a Argentina

Em relação à segunda organização internacional objeto de análise, neste capítulo, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), este possui sede em Viena, na Áustria e se encontra presente em 80 países. No Brasil, possui um Escritório de Ligação e Parceria, desde 1991, em Brasília (DF), e funcionários em todas as 27 Unidades da Federação.

Realiza seu trabalho diretamente com governos, ministérios, forças de segurança, sistemas de justiça, de saúde e penitenciário nas esferas federal, estadual e municipal e conta com uma equipe técnica e operacional de cerca de 50 profissionais em todo território nacional, especializados nas áreas programáticas do Escritório e oferece assistência técnica aos Estados-membros

no enfrentamento ao crime organizado transnacional, como é o caso do contrabando de migrantes.

Nesse sentido, a UNODC, enquanto agência das Nações Unidas, volta-se a prestação e assistência técnica para auxiliar os Estados no alinhamento das suas legislações com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, e auxiliar os Estados a desenvolver uma resposta eficaz da justiça criminal ao contrabando de migrantes e conduta relacionada (UNODC, 2010, p. 27).

No Brasil, ocorreu em 19 e 20 de setembro de 2017, o I Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, no Rio de Janeiro. O evento foi organizado pelo Ministério da Justiça e contou com o apoio da União Europeia e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), com a finalidade de possibilitar a troca de informações entre alguns países que trabalham a temática. Ainda marcou o início da construção do 3º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, com vigência de 2018 a 2021 (BRASIL, 2017).

Em que pese o I Seminário englobar temas sobre o tráfico humano e o contrabando de migrantes, resta claro que todo o debate girou em torno do tráfico de pessoas, como bem asseverou a coordenadora de enfrentamento ao tráfico de pessoas do Ministério da Justiça, Sra Renata Braz:

[...] para dar conta desses desafios, considera-se que a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os parceiros são fundamentais para a operacionalização da Política Nacional. “Assim, reafirmamos o compromisso do Estado brasileiro em atuar na prevenção e responsabilização do crime de tráfico de pessoas e garantir a necessária assistência e proteção às vítimas” (BRASIL, 2017).

Sobre a inserção da temática do contrabando de migrantes no Brasil, percebe-se que o tema não foi abordado pelo Estado brasileiro entre o período de 2010 e 2018. Somente em 2019, com a reestruturação do Ministério da Justiça e da mudança da Coordenação de Gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas, pertencente ao

Departamento de Promoção de Políticas de Justiça passou a ser incorporado no Departamento de Migrações (DEMIG), que por sua vez, integra a Secretaria Nacional de Justiça.

Tal alteração decorre da necessidade de um Ministério de Estado a fim de conhecer, enfrentar e desenvolver a pauta do contrabando de migrantes. Nesse sentido, destaca-se trecho da narrativa da Sra Marina³⁹, coordenadora de gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas do Ministério da Justiça:

[...] Sobre o histórico: tanto no âmbito nacional e internacional, sempre se falou dos dois temas muito próximos, com características muito próximas, em que pese tenham tratados e normativas distintas.

Até 2019 a nossa coordenação sempre foi focada exclusivamente no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Em 2019 houve uma reestruturação aqui do ministério e a nossa coordenação foi transferida para DEMIG, que antes ficávamos no departamento de promoção de políticas de justiça, e com essa migração e por conta de uma necessidade de um ministério de estado brasileiro desenvolver melhor a pauta do contrabando de migrantes, foi que a gente incorporou a prática pela proximidade dos dois temas [...] (grifo nosso).

Segundo avaliação do UNODC, o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são crimes transnacionais extremamente lucrativos, que por suas próprias naturezas, modificam-se a cada instante. Por esse motivo são necessárias atualizações frequentes para que se entenda detalhes e características da prática criminosa. Para isso, periodicamente governos, sociedade civil, instituições públicas e agências internacionais se reúnem para revisar as estratégias de combate (BRASIL, 2017).

A título de conhecimento, ocorre atualmente na América do Sul a estratégia denominada *TRACK4TIP*, uma iniciativa de três anos (2019-2022) implementada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), com o apoio do Escritório de Monitoramento e Combate ao Tráfico de

³⁹ ALMEIDA, Marina Bernardes de. Coordenadora de Gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJSP. Entrevista concedida em 18 de outubro de 2021, no formato online, conforme aceite do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Pessoas/JTIP do Departamento de Estado dos Estados Unidos. O projeto beneficia oito países da América do Sul e do Caribe com ações nacionais e regionais em Equador, Peru, Brasil, Colômbia, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Curaçao e Aruba. A finalidade do projeto é melhorar a resposta da justiça criminal regional ao tráfico de pessoas, envolvendo vítimas venezuelanas, nos fluxos migratórios dos países beneficiários, por meio de uma abordagem multidisciplinar e centrada na vítima, com ações em nível regional e nacional para identificar, prevenir e processar casos (UNODC, 2021).

Em 2021, houve a realização da sessão técnica virtual do Grupo de Trabalho sobre Fluxos Migratórios Mistos da Rede Ibero-Americana de Procuradores Especializados contra o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes (REDTRAM), em Bogotá e contou com a presença de procuradores de Argentina, Aruba, Brasil, Chile, Equador, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Trinidad e Tobago. A reunião do Grupo de Trabalho esteve atrelada aos esforços da iniciativa *TRACK4TIP* (UNODC, 2021).

Ressalta-se, que foi um momento para fortalecer a cooperação regional no combate ao tráfico de pessoas, em contextos migratórios na região, e de discutir a concepção de uma ferramenta de intercâmbio e sistematização de informações dos Ministérios Públicos da região, com vistas a implementar operações conjuntas para tratar dos fenômenos criminosos envolvendo o tráfico de pessoas e crimes relacionados no contexto do atual fluxo migratório.

Com intuito de reforçar a resposta conjunta entre os países do Cone Sul, na atuação do crime organizado transnacional na região, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para o Brasil, em 2010 assinou um memorando de entendimento com o Ministério da Justiça da Argentina. A assinatura do acordo inicia negociações visando à instalação de um escritório nacional de programas do UNODC em Buenos Aires, que seria subordinado ao escritório regional do UNODC para o Brasil e o Cone Sul, com sede em Brasília.

Nas palavras de Bo Mathiasen, representante regional do UNODC para o Brasil e o Cone Sul “como líderes naturais da região, Argentina e Brasil devem tomar a frente do combate ao crime organizado, pois as fragilidades encontradas

nos países com menor grau de desenvolvimento refletem diretamente nas questões de segurança dos demais países” (UNODC, 2019).

Segundo o ministro da Justiça da Argentina a época, Julio Alak “a assinatura do acordo reforça a decisão do país de avançar contra o crime organizado transacional, possibilitando a realização de ações e medidas concretas no âmbito nacional e regional” (UNODC, 2019).

Enquanto isso, o Chile é o primeiro país na América do Sul que em 2018 aderiu formalmente à campanha *#NegocioMortal*⁴⁰, que visa visibilizar o contrabando de migrantes como um crime grave vinculado a outros crimes, como tráfico de pessoas, corrupção e lavagem de dinheiro. Além disso, busca informar os migrantes e suas famílias de seus riscos e gerar populações de trânsito e de destino mais empáticas e sensíveis às vulnerabilidades dos migrantes.

O país insere-se a luta contra o contrabando de migrantes e por meio do Ministério Público do Chile, em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), formalizou sua adesão à campanha. A campanha pretende ser um veículo para a retomada de um diálogo nacional sobre esse tema, o que representa um importante desafio para o país Sul-Americano nos campos da prevenção do crime e da proteção aos direitos humanos. O evento foi liderado pelo procurador federal, Jorge Abbott Charme, que destacou a importante contribuição da migração para o desenvolvimento dos países receptores. Sobre à campanha e adesão, o representante do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil, Rafael Franzini refere que "para o UNODC é uma honra que o Chile lidere essa causa no Cone Sul, que deve servir

⁴⁰ O México foi o primeiro país do mundo a receber *#NegocioMortal*. Desde sua adoção, em 2015, sua divulgação tem sido promovida em fóruns multilaterais como a Associação Iberoamericana de Ministérios Públicos (AIAMP), em Lisboa, e a Conferência Regional sobre Migração, em Washington, DC, dos quais onze países da América Central e do Norte fazem parte. Em junho de 2017, a Espanha foi o primeiro país europeu a lançar a campanha. Em sua apresentação sobre produtos de comunicação, Felipe De La Torre, oficial de Gestão de Programas do UNODC, ressaltou que, devido à sua linguagem universal, *#NegocioMortal* é facilmente adaptável a qualquer contexto, além de ser realista, já que sua construção envolveu um amplo processo de participação no qual governos, sociedade civil e associações de migrantes expressaram quais elementos uma iniciativa de informação deveria ter por tratar-se de uma questão de relevante importância. *#NegocioMortal* foi desenvolvida em espanhol e traduzida para árabe, inglês, francês e português. O material produzido inclui vídeos, spots de rádio, posters, infográficos e folhetos informativos, que contêm mensagens de aviso sobre os diferentes tipos de tráfico ilícito: terra, mar e ar (UNODC, 2018).

de modelo para outros países da região e contribua para refletir sobre as melhores ferramentas para combater esse crime e criar mecanismos de proteção aos migrantes" (UNODC, 2018).

O Escritório da UNODC localizado na região da América do Sul, com base sólida e atuação no Brasil, tem por finalidade precípua auxiliar os Estados na implementação do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Tal medida poderá fortalecer os países a nível nacional e regional na consolidação de suas legislações e do diálogo inter-regional, através de possíveis acordos bilaterais firmados entre Estados fronteiriços, com intuito de robustecer ações e programas no combate e prevenção dos deslocamentos de indocumentados e atuação do contrabando de migrantes.

2.2.3 A atuação da Organização Internacional Intergovernamental *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* no Brasil

Ainda em relação a cooperação multilateral, vale analisar a atuação da organização internacional intergovernamental Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (*International Centre for Migration Policy Development - ICMPD*)⁴¹. Além de ser instituição observadora do sistema ONU, o seu objetivo a nível global é o de promover políticas migratórias inovadoras, abrangentes e sustentáveis, bem como atuar como uma plataforma de consultas e de promoção de diálogos especializados entre governos e organizações.

Dentro do escopo de seu exercício a organização possui uma divisão que abrange seis áreas temáticas, dentre elas: (a) migração irregular e retorno; (b) gerenciamento de fronteiras; (c) enfrentamento ao tráfico de pessoas; (d)

⁴¹ Criada por iniciativa dos governos da Suíça e da Áustria em 1993 para prestar assistência técnica em matéria de migração e asilo. Conta na atualidade com 18 Estados-membro: Áustria, Suíça, Hungria, Eslovênia, República Tcheca, Portugal, Suécia, Bulgária, Polônia, Croácia, Eslováquia, Romênia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, República da Macedônia do Norte, Malta, Turquia e Alemanha (BRASIL, 2021).

proteção e asilo; (e) migração e desenvolvimento; e (f) migração legal e integração. A sua função primordial é a gestão da migração nos diversos continentes. Assim, busca tornar a migração e a mobilidade das pessoas ordenada, segura e regular, por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem administradas, conforme as diretrizes da organização (ICMPD, 2021).

O ICMPD e o Ministério da Justiça e Segurança Pública assinaram, por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), um memorando de entendimento, publicado no Diário Oficial em 29 de outubro de 2009. O documento estabelece um marco de cooperação para troca de experiências, tais como assistência às vítimas de tráfico de pessoas. Após entre 2012 e 2014 assinaram Carta Acordo para fortalecer e expandir as áreas de cooperação entre as partes, celebrada por tempo indeterminado, a fim de implementar projetos, programas e ações pontuais no âmbito das migrações e do enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2021).

O Brasil conta com a cooperação técnica internacional dessa organização em algumas ações. Dentre elas está o projeto financiado pelos EUA e implementado pelo ICMPD em parceria com a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (especificamente o Departamento de Políticas de Justiça) e o Departamento de Polícia Federal, ambas instituições vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério Público Federal; o Conselho Nacional de Justiça do Brasil; e o Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH), organização da sociedade civil (BRASIL, 2021).

O projeto “Atenção Brasil” visa preparar agentes e oficiais em todo o Brasil para aplicar com mais rapidez e eficácia a nova lei brasileira antitráfico de pessoas e o Protocolo de Palermo. Além disso, o projeto permitirá um impacto de médio a longo prazo no trabalho conjunto para identificar, investigar, processar e condenar os autores de crime de tráfico (BRASIL, 2021).

Entre 2013 e 2016, o ICMPD implementou o Projeto “Migrações Transfronteiriças”, cuja finalidade era fortalecer a capacidade do Governo Federal Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios, sendo esse projeto financiado pela União Europeia, em parceria com a Secretaria Nacional de

Justiça (Ministério da Justiça); o Conselho Nacional de Imigração (Cnig), composto à época pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social; e o Escritório Federal para Migrações da Suíça; a Divisão de direitos humanos do Departamento de Polícia Federal; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal (SEF); o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - Escritório de Ligação e Parceria no Brasil (UNODC); a Organização Internacional do Trabalho - Escritório em Brasília (OIT); e o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (ICMPD, 2021).

Dentre os objetivos estipulados para a realização do projeto, destaca-se: a) fortalecer a cooperação entre o Brasil e Estados Membros da União Europeia, visando a troca de experiências, capacidades e recursos; b) fortalecer a capacidade do Governo Federal Brasileiro para melhor gerir os fluxos migratórios na região de fronteira do país, com foco na assistência e integração laboral de grupos vulneráveis, tais como os retornados, migrantes e vítimas do tráfico de pessoas; e c) promover a ligação entre migração e desenvolvimento para maximizar os benefícios das qualificações e habilidades dos migrantes e brasileiros retornados (ICMPD, 2021).

A organização objetiva que a migração e a mobilidade das pessoas sejam ordenadas, seguras e regulares. No entanto, a partir da análise de sua gestão migratória e das práticas adotadas nos países em que efetiva a cooperação multilateral, observa-se que ela não faz referência à ocorrência do contrabando de migrantes, apenas ao tráfico humano. Sendo que o crime transnacional se difunde estabelecendo relações de cooperação e amplia seu alcance geográfico.

Além disso, a organização volta-se à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras e mantém a lógica binária – país de origem e país de destino – sem levar em consideração a lógica que abarca a mobilidade humana, enquanto movimento de saída, de trânsito e de chegada, e como esse traslado acontece.

É perceptível na última década o ingresso expressivo de migrantes indocumentados que adentram ao território brasileiro, sem condições de fazê-lo de forma documentada e regular. A única alternativa para o deslocamento vem da oferta de serviços prestados pela rede transnacional de coiotes, e não há gestão ou mecanismos ofertados para coibir a prática desse crime. Atente-se

para o fato que o contrabando de migrantes pode facilmente levar a ocorrência do tráfico de pessoas. O discurso organizacional voltado para a mobilidade de pessoas de forma segura, ordeira e regular, acaba por se tornar fragilizado.

Resta evidente que o papel desempenhado por cada organização internacional abordada no presente capítulo se volta à gestão da migração. Nesse sentido, a elaboração de ações e políticas voltadas ao tema está intrinsecamente relacionada com a abordagem da segurança, ou seja, dos processos de securitização.

Castles, Miller e Hass remontam que a realidade dos deslocamentos em âmbito transnacional aponta para esse caminho, na medida em que “um dos progressos mais importantes relacionados à migração na Era da Migração tem sido a ligação da migração à segurança, um processo de construção social denominado securitização” (2014, p. 198).

Sobre essa realidade Castles menciona que “os controles das fronteiras nacionais e a cooperação internacional na gestão das migrações se tornaram altamente restritivos. A maioria das pessoas não tem os recursos econômicos nem os direitos políticos necessários para a livre circulação” (CASTLES, 2010, p. 15). E justamente esse é um dos pontos esquecidos quando da gestão pensada para as migrações.

Observa-se que a questão da segurança passa a ser elemento central na governança migratória. Não há consenso sobre as bases políticas relacionadas à migração dos países de destino, sendo na maioria das vezes restritivas e punitivas e agravam a crise humanitária.

2.2.4 Breves considerações sobre a atuação multilateral das organizações internacionais analisadas

Resta evidente que o olhar voltado para o tema relativo à migração de indocumentados, e por conseguinte a atuação da rede de coites nesses fluxos migratórios em direção a Argentina e o Brasil, é recente. Observa-se, que ele vem sendo incluído nos debates em âmbito de Estado e no diálogo com

Organizações Internacionais, desde 2018 em ambos os países. No entanto, ainda de forma tímida, ao passo que não há ações concretas voltadas diretamente a sua prevenção e enfrentamento.

É notório pelas práticas apresentadas e abordadas no decorrer deste capítulo, o protagonismo de ações relativas à questão de segurança voltadas ao tráfico de pessoas. Verifica-se, em segundo plano, a menção do contrabando de migrantes, ainda que de forma tímida, pelas narrativas dos agentes estatais, no entanto, sem políticas voltadas a ele, tampouco mecanismos de cooperação regional ou internacional para o seu enfrentamento.

Percebe-se, que o foco das ações se volta ao combate do crime para a manutenção da segurança nacional, regional e internacional. A dimensão da proteção dos direitos humanos e do direito a ter direitos, torna-se uma variável invisível na atuação prática.

À vista disso, os Estados devem buscar a adesão ao Pacto Global para Migrações, e devem comprometer-se pelo resguardo da manutenção do princípio basilar contido no documento, tão debatido pelos Estados-membros da ONU quando da sua formulação, ou seja: pessoas em primeiro lugar. O que assegurará a devida proteção as pessoas que se deslocam e a seus direitos humanos, em detrimento dos fluxos indocumentados e da atuação dos coiotes.

A resposta para combater o contrabando de migrantes, portanto, está no fortalecimento da cooperação internacional e regional, assim como no estímulo e reforço de coordenação nacional capaz de garantir a harmonização transfronteiriça que preencha as lacunas atuais. A única forma de coibir a atividade dos coiotes será pela colaboração entre os diversos atores envolvidos com as migrações nos países de origem, trânsito e destino.

Além disso, deve-se levar em consideração os fatores intersetoriais inseridos na realidade da mobilidade humana, em especial, a mobilidade Sul-Sul, que carrega consigo elementos na esfera social, econômica, política, enfraquecimento da democracia, corrupção golpes de Estado, conflitos armados, guerras civis, perseguições em razão de etnia, raça, nacionalidade, religião, entre outras, são pontos chaves que acabam corroborando com a sustentação da migração indocumentada e irregular.

Para compreender melhor essas dinâmicas e abordar plenamente as causas profundas da migração, a fim de evitar que organizações e redes criminosas organizadas explorem grupos vulneráveis, é necessária uma resposta abrangente às questões de migração e desenvolvimento. Porém, uma resposta para o problema não é algo simples de se alcançar, talvez essa questão seja um dos maiores obstáculos a serem enfrentados nas próximas décadas, e sobretudo, a participação e cooperação ativa não só das Organizações Internacionais, como também dos diversos atores que integram a temática será fundamental. De forma isolada, cada ator envolvido com as migrações não conseguirá lidar com a o complexo fenômeno que é a migração transnacional contemporânea.

Sem dúvida quando se trata do contrabando de migrantes, se está diante de algo novo a ser desvelado, compreendido e abordado pelos atores envolvidos com a temática migratória, assim como dependerá da atuação efetiva através da cooperação interseccional.

Para tanto, os acordos bilaterais e multilaterais, mecanismos importantes a serem utilizados na superação deste desafio, que é a elaboração de caminhos e respostas, seja por meio do exercício da diplomacia entre os Estados, ou ainda pela criação e implementação de políticas pelos Estados, capazes de auxiliar no enfrentamento dos deslocamentos de pessoas de forma irregular, indocumentada e desordenada, por meio da atuação dos coiotes. Tais acordos e protocolos entre o Brasil e Argentina, no combate ao contrabando de migrantes e tráfico de pessoas, serão objeto de análise do subitem a seguir.

2.3 O aparato normativo doméstico da Argentina e do Brasil e seus protocolos internacionais sobre contrabando de migrantes e tráfico de pessoas

O subitem busca conhecer e apresentar, dentro do contexto do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas, a nível internacional e regional, os Protocolos adotados e internalizados pela Argentina e pelo Brasil.

Além, da importância de conhecer como esse aparato normativo foi internalizado por cada país, na última década.

Essa análise se torna fundamental, na medida em que o combate e prevenção ao contrabando de migrantes só será possível por meio do fortalecimento da cooperação internacional e regional entre Estados, Organizações Internacionais e Sociedade Civil Organizada, com intuito de abarcar todo o complexo processo de deslocamentos, sem deixar de lado os fatores intrínsecos desde o país de origem, o de trânsito e o de destino.

Somado a isso, é primordial a adoção de uma coordenação nacional com políticas públicas efetivas e capazes propiciar o diálogo entre fronteiras/transfronteiras em benefício da proteção dos direitos humanos dos transmigrantes.

2.3.1 A normatividade brasileira a partir da Convenção do Crime Organizado Transnacional: o enfrentamento e prevenção ao Tráfico de Pessoas no país

O Brasil passa a inserir em sua agenda a preocupação com o Crime Organizado Transnacional, a partir da assinatura em 12 de dezembro de 2000 e da ratificação em 29 de janeiro de 2004, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada pela resolução da Assembleia Geral 55/25 de 15 de novembro de 2000. A Convenção é o principal instrumento internacional na luta contra o crime Organizado Transnacional e engloba três Protocolos: o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças – conhecido como Protocolo de Palermo; o Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar; e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes e Componentes e Munições (UNODC, 2021).

Sublinha-se, que para a presente pesquisa importa a análise do Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar, embora o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, por vezes seja utilizado pela

governança estatal a nível migratório, para abordar o tema da categoria do contrabando de migrantes e suas implicações.

Trata-se, quando se refere de ambos os Protocolos – do tráfico humano e do contrabando de migrantes - de duas categorias e de dois crimes distintos, mas na prática estão estreitamente ligados e ocasionalmente acabam confundindo-se.

Como mencionado no primeiro capítulo, o que inicia como uma situação de contrabando poderá evoluir para uma situação de tráfico. Oportuno reiterar, mesmo que já esteja disposto no primeiro capítulo, que o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes distinguem-se pela conduta relacionada a três motivos: os elementos constitutivos das respectivas infrações são diferentes; a resposta e a assistência necessárias variam a depender das condutas típicas praticadas; e ser reconhecido como um migrante contrabandeado ou vítima de tráfico tem sérias implicações para a pessoa vítima do ilícito cometido pelo crime organizado transnacional.

Por conseguinte, o caminho para construção de políticas de enfrentamento e prevenção em ambas as categorias é distinto, e deve-se levar em consideração as particularidades que cada um apresenta. A política adotada para uma categoria não satisfará a outra, haja vista o contrabando ou tráfico de migrantes apresentar o elemento da interseccionalidade, pois apresenta contido em sua essência aspectos variados como: o econômico, o social, o cultural e linguístico, a questão de raça, discriminação, fatores psicológicos, que devem ser levados em consideração, além de exigirem esforços coordenados entre todos os atores comprometidos com a temática.

A partir desse enfoque volta-se, inicialmente, a abordagem para o Brasil, com o propósito de examinar como a sua normatividade é formada acerca do tráfico de pessoas, e posteriormente, sobre o contrabando de migrantes. O país se destaca na América Latina por se ocupar de uma política nacional robusta voltada ao enfrentamento e prevenção do tráfico de pessoas.

Com a incorporação/adesão no ano 2000, e posterior ratificação em 2004 da Convenção e do Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças, surge o Decreto Nº 5.948, de 26 de

outubro de 2006 que aprova a política nacional, que expressa no Capítulo I das Disposições Gerais, em seu artigo 1º, o estabelecimento de “princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria” (BRASIL, 2006).

Com a promulgação do Decreto, aprova-se a Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, conhecida como a Lei de Tráfico de Pessoas⁴². De acordo, com as informações dispostas no *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a referida Lei constitui-se a partir de três pilares fundamentais a garantia da dignidade humana das vítimas do tráfico humano:

[...] (prevenção, proteção à vítima e repressão), o novo marco legal, além de ampliar o rol de finalidades do crime de tráfico de pessoas, trouxe outro importante avanço referente ao eixo da proteção, com a criação de uma política completa de assistência às vítimas, que prevê assistência jurídica, social, trabalho e emprego, saúde, acolhimento e abrigo provisório, prevenção à revitimização da pessoa e atendimento humanizado (BRASIL, 2019).

O arcabouço legislativo voltado ao tema propiciou um espaço de discussões e planejamento, com a formação de Grupo de Trabalho Interministerial, composto por representantes do “Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e da sociedade civil organizada, incluindo organizações não-governamentais, que participaram por meio de consulta pública, especialistas e organismos internacionais, o objetivo era elaborar a

⁴² A Lei inseriu o 149-A no Código Penal, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Tráfico de Pessoas. Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual. Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional. § 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa” (BRASIL, 1984).

proposta do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (PNETP). Além de contar com outros Ministérios, pois ocupa-se de política de Estado e o tema traz consigo a diversidade de áreas como a saúde, a justiça, a educação, o trabalho, a assistência social, o turismo, entre outros (BRASIL, 2008, p. 5-9). O resultado serviu de norte para a ocorrência do seminário nacional realizado em junho de 2006.

Ainda, a política nacional contou com II Plano (2013-2016) – quando a realidade do tráfico foi conhecida e o seu enfrentamento figurou como importante agenda transversal para as políticas públicas. O Plano consistiu num amplo debate ocorrido em colóquios, com plenárias livres abertas e participativas de especialistas, realizadas no Brasil e em outros países. Em 2013 é instituído o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)⁴³ (BRASIL, 2013).

E, por fim o III Plano (2018-2022), em execução atualmente, assumiu compromissos conjuntos com atores governamentais e não governamentais⁴⁴ no contexto do tráfico de pessoas. Segundo as informações dispostas no site do Ministério da Justiça e Segurança, o Plano se apresenta como:

[...] uma oportunidade para conquistas adicionais nos campos da gestão da política, gestão da informação, na articulação e na integração de programas. Igualmente importante, esse terceiro ciclo reforça a necessária continuidade na capacitação de atores, na sensibilização das opiniões públicas, na prevenção ao tráfico de pessoas, na proteção das vítimas e na responsabilização dos seus agressores (BRASIL, 2020).

⁴³ Por Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, vinculado ao Ministério da Justiça, com a missão de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas, foi instituído o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP. Dentre as suas atribuições elenca-se: I - propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional; II - propor o desenvolvimento de estudos e ações; III - acompanhar a implementação dos planos nacionais; IV - articular suas atividades àquelas dos Conselhos Nacionais de políticas públicas que tenham interface com o tema, para promover a intersectorialidade das políticas; V - articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições; dentre outras. (BRASIL, 2021).

⁴⁴ Dentre as metas do III Plano, serão implementadas por meio de ações articuladas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal e contarão com a colaboração de organizações da sociedade civil e de organismos internacionais (BRASIL, 2020).

Ainda, no que tange ao III Plano Nacional, oportunidade para conquistas adicionais nos campos da gestão da política, gestão da informação, na articulação e na integração de programas direcionadas ao tráfico de pessoas. Ao verificar as Metas propostas no III Plano, apenas o Eixo 3, Nº 3.8, menciona o “contrabando de migrantes”, no entanto, com viés de ações voltadas ao ensino, pesquisa e extensão, como bem refere o quadro que segue:

Nº	Meta	Indicadores de progresso
3.8	Desenvolver e implementar ações de ensino, pesquisa, extensão, gestão e convivência universitária e comunitária, com a inclusão das temáticas: tráfico de pessoas, refúgio, migrações e contrabando de migrantes , no âmbito do Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos do Ministério da Educação.	Número de ações/atividades relacionadas ao tráfico de pessoas junto às instituições de educação superior e entidades apoiadoras (empresas, fundações, associações) signatárias do Pacto Universitário pela Promoção do Respeito a Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos.

Quadro2 - Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

Inclusive, em se tratando de um futuro IV Plano, uma das expectativas de acordo com a entrevista realizada com a Sra Marina, será a incorporação da temática do contrabando de migrantes a nível nacional:

[...] é justamente incorporar tratativas que contemple o contrabando de migrantes, já está no nosso horizonte, desenvolver uma política de enfrentamento, de prevenção, de conscientização sobre o tema, quais são os danos, justamente

com esse intuito de promoção de uma migração regular, ordenada e ordenada com preceitos que o Brasil procura adotar de não discriminação. Aí a gente tem um longo trabalho pela frente.

É possível, portanto, aferir que o Brasil, a partir de 2011 inicia, enquanto política de Estado a construção e sedimentação de normativa voltada ao enfrentamento e prevenção do tráfico de pessoas, tanto àquele ocorrido internamente em seu território, quanto o considerado transnacional. Assim, o país é protagonista na América Latina na última década, na medida que avançou significativamente nas políticas públicas voltadas à conscientização, ações, mecanismos que propiciam uma política de Estado sólida, inclusive apresentando-se eficiente no que se refere a sua implementação.

Em relação ao contrabando de migrantes, reforça-se que o tema ainda é novo e pouco debatido e difundido em âmbito nacional, como se observará no subitem a seguir.

2.3.2 A normatividade brasileira a partir da Convenção do Crime Organizado Transnacional: a realidade invisibilizada do Contrabando de Migrantes no país

Apresentada o aporte normativo doméstico brasileiro sobre o tráfico de pessoas no Brasil e sua preocupação com a categoria, volta-se aqui a atenção ao Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar, com intuito de verificar como se deu a sua internalização no ordenamento jurídico pátrio, isto é, como tem sido na última década o seu desdobramento, enquanto política interna do país.

Em relação a política nacional brasileira no enfrentamento e prevenção ao contrabando de migrantes, a adesão à Convenção e sua ratificação enseja a instituição do Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004, que promulga o Protocolo Adicional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. O Preâmbulo do referido Protocolo assume compromissos relevantes ao combate do Contrabando de migrantes:

Os **Estados Partes** no presente Protocolo, declarando que uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea exige uma abordagem internacional abrangente, incluindo a cooperação, a troca de informações e outras medidas apropriadas, especialmente **medidas sócio-econômicas de alcance nacional, regional e internacional**. Convencidos da necessidade de **tratar os migrantes com humanidade e proteger plenamente seus direitos**. Tendo em conta que, apesar do trabalho efetuado em outras instâncias internacionais, **não existe um instrumento universal que trate de todos os aspectos do tráfico ilícito de migrantes e de outras questões conexas**. Preocupados com o **aumento significativo das atividades dos grupos criminosos organizados relacionadas com tráfico ilícito de migrantes** e outras atividades criminosas conexas, enunciadas no presente Protocolo, que causam grandes prejuízos aos Estados afetados. Preocupados também com fato de o **tráfico ilícito de migrantes poder pôr em risco as vidas ou a segurança dos migrantes envolvidos** [...] (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Para além do combate ao crime transnacional em si, o Decreto expressa o contido no Protocolo no que tange a preocupação com a proteção dos direitos dos migrantes, vítimas do contrabando, como bem assevera o artigo 2: “o objetivo do presente Protocolo é prevenir e combater o tráfico de migrantes, bem como promover a cooperação entre os Estados Partes com esse fim, protegendo ao mesmo tempo os direitos dos migrantes objeto desse tráfico” (BRASIL, 2004).

Outro ponto que merece atenção é o disposto no artigo 3 do respectivo Protocolo, visto trazer a seguinte definição sobre “tráfico de migrantes”: “significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado-parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” (BRASIL, 2004).

No que se refere a terminologia “entrada ilegal”, cumpre sublinhar que a expressão “ilegal” acarreta a estigmatização do migrante. Sabe-se, que por si os deslocados na contemporaneidade se caracterizam pela sua vulnerabilidade e invisibilidade, o que em nada corrobora a terminologia “migrante ilegal/entrada ilegal” para a sua proteção. Pelo contrário, o fragiliza frente a uma realidade social de xenofobia, discriminação e racismo. A condição jurídica do migrante

não será a de “ilegalidade”, mas sim representa uma variável de “irregularidade” no âmbito documental, que será sanada quando da sua regularização.

A título de ilustração, vale trazer à tona o Glossário elaborado pela OIM no tocante ao significado do termo “entrada irregular: Cruce de fronteras en incumplimiento de los requisitos legales y administrativos necesarios para entrar en el país” (OIM, 2019).

Dessa feita, com a finalidade de evitar o acirramento e proliferação de estereótipos voltados aos migrantes, somado ao fato de que a sociedade, por vezes, desconhece o fenômeno migratório e suas implicações, apresenta-se a utilização do termo “ingresso irregular ou ainda o migrante ingressou indocumentado” no país, ao chegar em território nacional sem o documento hábil para tanto.

No mesmo sentido, todo o migrante que adentra no país por meio da rede criminosa transnacional, ou seja, pelos coitotes, o Protocolo dispõe em seu artigo 5 sobre a responsabilidade penal dos migrantes: “os migrantes não estarão sujeitos a processos criminais nos termos do presente Protocolo, pelo fato de terem sido objeto dos atos enunciados no seu Artigo 6” – que dizem respeito a atuação do contrabando de migrantes e suas práticas (BRASIL, 2004).

Observa-se, de todo o exposto sobre a construção interna normativa no Brasil na última década, em que pese tenha havido a internalização do Protocolo sobre Contrabando de Migrantes, com o advento do Decreto nº 5.016 de 2004, que não há política nacional específica voltada ao seu enfrentamento.

Diferentemente do que ocorre em relação ao tráfico de pessoas, não há política de Estado voltada à prevenção da prática do contrabando de migrantes.

O que há é política nacional voltada à repressão do crime organizado transnacional, sendo a Polícia Federal o ator responsável pelo seu enfrentamento.

Nesse sentido, a Sra Marina⁴⁵ coordenadora de gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas do Ministério da Justiça, em entrevista fez a seguinte afirmação:

[...] mas de fato sobre o contrabando de migrantes a gente reconhece que enquanto política pública é uma política ainda muito incipiente de enfrentamento e conscientização de prevenção, e quem acaba tendo muito mais propriedade mais atuação nesse tema específico é de fato a Polícia Federal que atua nas fronteiras e tem justamente esse papel de controle migratório e que também está dentro do MJ, mas tem um outro olhar para o fenômeno do contrabando.

[...] então assim a gente tem participado de alguns foros internacionais, o Dr Rabelo até participou na semana passada do GT em Viena, a gente já participa e acompanha algumas discussões que acontecem em âmbito internacional, mas de fato em termos de política, de uma política pública, a gente ainda tem alguns passos a avançar nessa construção. Tem sido um processo de conhecer e pensar como atuar, é um crime difícil de combater e evitar [...]. Muitas vezes essas situações podem acabar se transformando numa situação de exploração de tráfico de pessoas, aí que conseguimos entrar com uma política um pouco mais estruturada no enfrentamento ao tráfico.

Do mesmo modo, o entrevistado Dr. Valdson Rabelo⁴⁶, Coordenador-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça, em entrevista relatou que:

[...] entre 11 e 12 de outubro de 2021 houve a 11ª reunião do Grupo de Trabalho sobre o tráfico de pessoas, realizada em Viena do GT. Nos dias 15 e 14 de outubro ocorreu a oitava reunião do grupo de trabalho que trata do contrabando de migrantes, a temática é um pouco mais recente.

O que deu para perceber em ambas as reuniões, é que os temas não apresentam diferença de importância entre eles. Não há números, mas estimativas é que o contrabando de migrantes

⁴⁵ ALMEIDA, Marina Bernardes de. Coordenadora de Gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJSP. Entrevista concedida a autora em 18 de outubro de 2021.

⁴⁶ RABELO, Valdson. Coordenador-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça. Entrevista concedida a autora em 18 de outubro de 2021.

acaba sendo hoje em dia mais letal em termos de perdas de vida humana do que o tráfico de pessoas.

Para nós aqui também ainda está sendo incorporada, a própria política pública para isso, nós não construímos um fluxo de atendimento nesse sentido, mas a política existe.

No decorrer da entrevista o entrevistado Dr. Valdson ao ser questionado sobre quais atores estatais a nível governamental estão à frente da política pública migratória brasileira, e como tal política está sendo pensada e elaborada na última década, responde que: “a política de enfrentamento é nossa do DEMIG, coordenação geral. Nós não executamos, mas fazemos uma descentralização por meio de convênios com estados e municípios. A Polícia Federal faz a repressão”⁴⁷.

Após, pergunta-se ao entrevistado Dr. Rabelo se a política atual responde aos anseios e necessidades da comunidade migrante e se visam a sua proteção, ele afirma que “os órgãos encarregados de executar a política do tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, o fazem por meio de convênios. O contrabando em si não chega para os parceiros estaduais nos núcleos. A política é alavancada pelo Ministério da Justiça”⁴⁸.

A entrevistada Sra Marina, complementa:

[...] Nesse processo a Polícia Federal tem sido um ator muito importante, eles já trabalham esse tema a mais tempo, por conta do mandato institucional. Eles são os parceiros que nos auxiliarão. Essa questão do contrabando de migrantes, o que a gente verifica que essa é uma preocupação muito forte de países mais ricos. No Brasil o fluxo migratório não é uma questão ainda que pesa tanto, a gente percebe que essa é uma pauta muito trazida por países desenvolvidos. Se olhar a proporção e migrantes no total da população brasileira ainda é um percentual muito baixo. É uma pauta que o Brasil se comprometeu trabalhar, mas na prática não é uma das preocupações como ocorre em relação a outros crimes⁴⁹.

⁴⁷ RABELO, Valdson. Coordenador-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça. Entrevista concedida a autora em 18 de outubro de 2021.

⁴⁸ RABELO, Valdson. Coordenador-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça. Entrevista concedida a autora em 18 de outubro de 2021

⁴⁹ ALMEIDA, Marina Bernardes de. Coordenadora de Gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJSP. Entrevista concedida a autora em 18 de outubro de 2021.

Resta evidente que no período de 2010 a 2018, com reflexo na atualidade, a categoria do contrabando de migrantes e sua ocorrência, não consistiu em uma preocupação para o Estado brasileiro, no sentido de debater e elaborar ações políticas de Estado para a sua prevenção com vistas a proteção dos migrantes. O que pode ser observado é a intenção em incluí-la no IV Plano Nacional, que será implementado em 2023.

As ações políticas pensadas em prol do complexo cenário do contrabando de migrantes, podem ser vislumbradas através de duas lentes de atuação: a primeira destinada ao enfrentamento do crime, propriamente dito, e sua repressão, o que vem sendo adotado pelo Brasil, por meio da atuação da Polícia Federal e das instituições parceiras; e a segunda voltada à ações que visem resguardar e proteger os direitos humanos dos migrantes, com um viés de política social, o que contribuiria para minimizar a invisibilidade dessa realidade.

À direção desse entendimento, Theodore Baird (2013, p. 3) apresenta o quadro ilustrativo, conforme segue abaixo, que bem demonstra a comparação entre as medidas adotadas em cenário europeu a partir do proposto pela Convenção de Palermo: num primeiro momento apresenta a contenção da migração (quadro 1); e num segundo momento medidas que visam proteger os migrantes (quadro 2):

MEASURES AIMED AT CONTAINING MIGRATION	MEASURES AIMED AT PROTECTING MIGRANTS
<ul style="list-style-type: none"> • Criminalisation of migrant smuggling • Measures against the smuggling of migrants by sea • Information exchange among law enforcement authorities about smuggling organisations • Border measures <ul style="list-style-type: none"> - Strengthened controls - Obligations and sanctions for carriers - Denial of entry for smugglers - Strengthened cooperation between border control agencies • Security and control of documents • Training and technical cooperation for immigration officials • Prevention measures which inform the public and migrants of risks involved • Cooperation on bilateral or multilateral agreements preventing smuggling • Return of smuggled migrants 	<ul style="list-style-type: none"> • Protection and assistance measures <ul style="list-style-type: none"> - Measures to preserve and protect the rights of smuggled migrants - Measures against violence - Assistance to migrants whose lives and safety are in danger - Measures to take into account the special needs of women and children • Migrants not considered criminals because they have been smuggled; not liable to criminal prosecution for being objects of smuggling

Comparison between the measures of the Palermo protocols aimed at containing migration and those aimed at protecting migrants

Quadro 3 - Fonte: BAIRD, Theodore, 2013.

Desse modo, a comparação proposta por Baird entre as medidas para a contenção da migração e àquelas destinadas à proteção dos migrantes, poderá ser levada em conta e apresentada à discussão e diálogo sobre a matéria do contrabando/tráfico de migrantes, em grupos de trabalho responsáveis por alavancar a política pública no Brasil.

Diante do levantamento do aporte jurídico-político do Brasil em matéria do contrabando/tráfico de migrantes, depara-se com a inexistência de uma Lei nacional específica sobre o tema. No mesmo sentido, as narrativas apresentadas nas entrevistas coletadas, demonstram uma atuação muito mais direcionada ao enfrentamento da prática criminosa transnacional, especialmente, àquelas ligadas ao tráfico humano.

O país conta, inclusive com um Centro de Comando e Controle na Tríplice Fronteira, em especial, entre o Brasil e a Argentina, fronteira caracterizada pela ocorrência de expressivo número de crimes transnacionais, dentre eles o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes, entre outros.

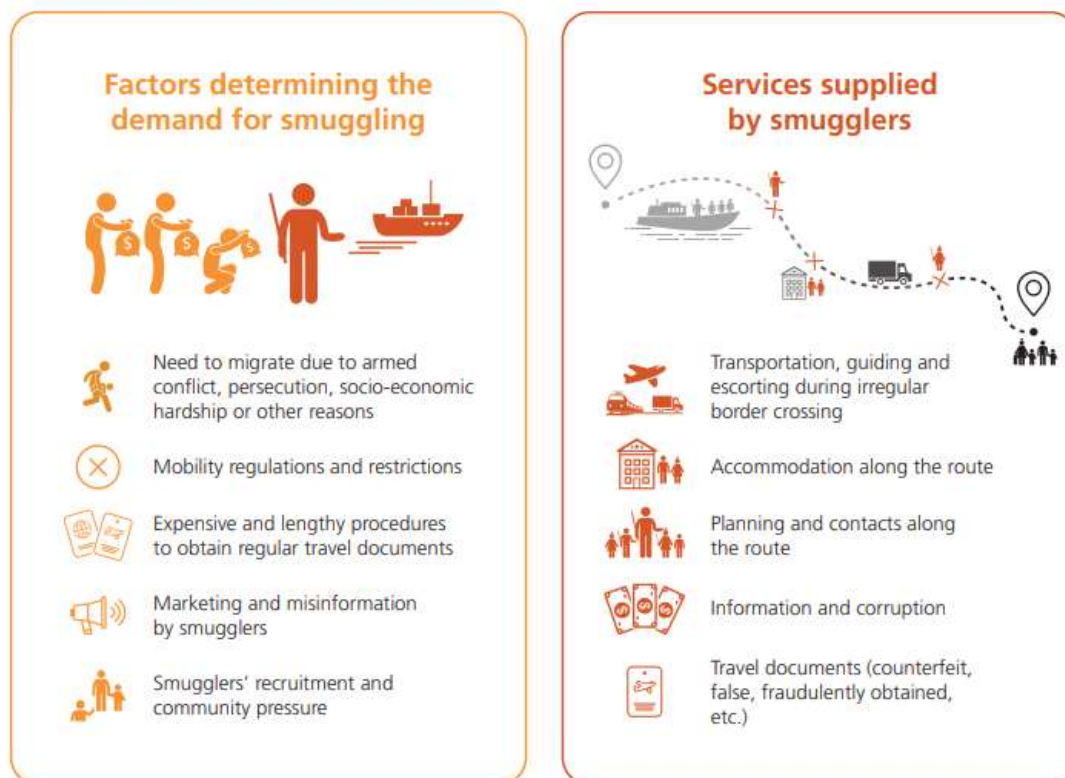
O Centro de Comando passa a ser o meio de repressão e é organizado e realizado pela Superintendência da Polícia Federal em Brasília, órgão

pertencente ao Ministério da Justiça. No Brasil, o que se nota é a inserção do tema contrabando de migrantes na seara da gestão de fronteiras, do controle migratório, da prioridade do desenvolvimento de *softwares* e ações com vistas à garantia da segurança nacional. A resposta estatal se expressa pela abordagem da politização e da securitização, o que que será aprofundado no próximo capítulo.

Desta feita, sem dúvida a dimensão fronteiriça passa a ser um desafio para as autoridades do país, entretanto, o delito do contrabando de migrantes gera implicações e desafios não somente em âmbito nacional e fronteiriço, pois se está diante da total vulnerabilidade da vítima, variável significativa e deve ser atrelada a proteção dessa vítima dos coiotes.

Para além do lucro auferido pela rede transnacional e fomento para os demais crimes decorrentes do contrabando de migrantes, a vida e a dignidade humana daqueles que se deslocam são severamente comprometidas, e essa variante é pouco ou nada enfrentada pelos Estados, seja de origem, de trânsito ou de destino.

Para ilustração, seguem os quadros elaborados pelo *Global Study on Smuggling of Migrants*, da agência da ONU (UNODC), eles retratam os fatores que determinam a busca pelo serviço dos coiotes e os serviços ofertados pela rede criminosa, que compõe o contrabando de migrantes:



Quadro 4 - Fonte: UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants* 2018, p. 6.

Assim, o entendimento da realidade/necessidade dos migrantes se valerem da rede do crime organizado transnacional, e se tornarem vítimas do contrabando de migrantes, deve ser pautada e inserida no contexto do debate das políticas de Estado dos países, de origem, trânsito e destino.

Compreender o que determina um migrante a buscar o serviço de um coiteiro, poderá contribuir para o início de processos migratórios ordeiros, seguros e regulares. Tarefa essa árdua, pois se está à frente de um dos crimes contemporâneos mais rentáveis a nível global, sem contar que a atuação dos coiteiros está cada vez mais sofisticada e diversificada.

Outro desafio que o contrabando de migrantes apresenta, e deve ser inserido na pauta de mobilização e ações, enquanto política de Estado, diz respeito a denominada “cifra inexistente” ou “cifra oculta”, que é a ausência de estatística do universo de indocumentados que ingressa em território brasileiro. O Delegado da Polícia Federal Dr. Joziel Brito, chefe do Serviço de Repressão da Polícia Federal, ao ser perguntado em entrevista sobre o acesso a fonte de

dados/estatísticas de migrantes indocumentados/irregulares no país, respondeu: “Cifra oculta, absolutamente oculta nacionalmente”⁵⁰.

A questão configura um crime que, sem dúvida, é invisibilizado perante a sociedade. Os migrantes ao adentrarem ao país, dificilmente, relatam que foram vítimas do contrabando de migrantes.

Sobre as cifras invisíveis, não é somente o Brasil que apresenta a dificuldade em apontar os dados e números sobre a migração indocumentada ou irregular, mas é uma questão mundial, como bem assevera Khalid Koser “[...] La posibilidad de responder con eficacia a la migración irregular está obstaculizada por una grave escasez de datos precisos y verificables, lo que hace difícil identificar las tendencias o comparar la escala del fenómeno en diferentes partes del mundo” (2010, p. 31).

O autor refere ainda que “Un problema más práctico es que las personas en situación irregular por lo general evitan el contacto con las autoridades por temor a ser detenidas y deportadas y, en consecuencia, no se tiene constancia de su presencia en el país” (2010, p. 31).

Além disso, ainda há a dificuldade da efetivação de uma migração ordenada, segura e regular, tendo em vista os problemas estruturais suportados pelos países de origem, na sua maioria fragilizados por episódios de conflitos, perseguições, regimes autoritários, enfraquecimento do regime democrático, mudanças climáticas e alterações ambientais, entre tantas outras causas que levam os Estados a não conseguirem dar conta da proteção de seus nacionais. Tampouco são capazes de dialogar e pactuar acordos bilaterais ou multilaterais, no auxílio de um deslocamento migratório ordeiro e regular.

Sobre isso, vale mencionar uma das questões apresentadas ao entrevistado, Delegado da Polícia Federal Dr. Joziel Brito, acerca da viabilidade de se evitar a repressão, atuando na prevenção, e se seria possível evitar a saída indocumentada de migrantes dos países de origem? Para que essa migração seja ordenada, segura e regular. Em resposta afirmou:

⁵⁰ BRITO, Joziel. Chefe da Unidade de Repressão a Crimes Transnacionais da Polícia Federal brasileira. Entrevista concedida a autora em 18 de novembro de 2021.

[...] Isso é sim uma possibilidade, em tese, é um claro sim. Contudo, a realidade me diz um claro não. Porque, muitos países dado o seu estado de calamidade pública e sua desorganização, sequer possuem um controle migratório, e alguns países não exigem documentos, eles saem livremente do país. É possível se houver um Estado organizado, e as autoridades pouco podem fazer em relação a isso, pois estão preocupadas em manter esse país em pé [...] ⁵¹.

Ao encontro do tão necessário auxílio aos migrantes em seus países de origem e da necessidade de haver um cenário migratório mais seguro, não se pode deixar de mencionar o importante papel que o Ministério das Relações Exteriores representa nesse contexto.

Na maioria dos países de origem, há uma representação diplomática do Brasil, seja através de uma Embaixada ou de uma representação Consular. Tais representações são responsáveis pela emissão de vistos, e por sua vez, por documentar àquele que precisa ou deseja deixar o seu local de origem. Uma vez documentado, não necessitará contar com o aporte dos coiotes.

Porém, na prática, sobretudo, na última década, as Embaixadas têm cada vez mais reduzido o número de vistos aos solicitantes, a exemplo, do caso dos haitianos, que, desde 2012 apresentaram redução expressiva na confirmação de pedidos de vistos para o Brasil.

Essa redução contribui para o livre aumento da prática do contrabando de migrantes, fato que só tem a fortalecer a rede organizada transnacional. Não é por acaso que é considerado pela UNODC o crime transnacional mais rentável até o momento, sem contar que é crime de baixo risco (UNODC, 2014).

Ainda sobre a atuação do Brasil no âmbito do contrabando de migrantes, destaca-se a sua participação Grupo de Trabalho (GT) sobre o Contrabando de Migrantes junto a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁵², na qual o Grupo de Trabalho sobre Contrabando de Migrantes se tornou um elemento constante da Conferência.

⁵¹ BRITO, Joziel. Chefe da Unidade de Repressão a Crimes Transnacionais da Polícia Federal brasileira. Entrevista concedida a autora em 18 de novembro de 2021.

⁵² Em sua resolução 7/1, intitulada "Fortalecimento da implementação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos" (UNODC, 2021).

Nesta perspectiva ocorreu a oitava sessão do Grupo de Trabalho sobre o Contrabando de Migrantes realizada nos dias 14 e 15 de outubro de 2021 em Viena, Áustria (UNODC, 2021).

O GT buscou verificar o impacto que a disponibilidade de canais regulares de migração possui na redução da demanda para o contrabando de migrantes. Conforme, o documento de afirmações apresentado durante a Conferência pelo Brasil, a narrativa de seu discurso demonstra o reconhecimento da realidade do delito, enquanto categoria, bem como reconhece se tratar de crime complexo e que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e fatores psicológicos, que exigem esforços coordenados entre autoridades públicas em vários níveis, sociedade civil e organizações internacionais⁵³ (UNODC, 2021).

Ademais, consta no documento o reconhecimento e afirmação do Brasil, sendo a sua “posição tradicional”, a necessidade e relevância da manutenção de canal seguro e acessível para a migração regular, do contrário aumentará a demanda por parte dos migrantes pelos serviços dos coiotes, colocando-os numa situação de maior vulnerabilidade à exploração e abuso (UNODC, 2021, tradução nossa).

Embora, a afirmação apresentada pelo Brasil na Conferência global sobre a preocupação com a temática do contrabando de migrantes, somado ao fato de que reconheceram a importância da matéria, há um longo caminho a trilhar para obter respostas, propor e elaborar políticas de prevenção e enfrentamento da ocorrência do crime em questão, principalmente no que diz respeito a política social, a desmistificação da invisibilidade da prática do contrabando/tráfico de migrantes e a mobilização e sensibilização social para o problema, como bem asseverou o Dr. Joziel Brito em entrevista concedida a autora:

⁵³ Working Group on the Smuggling of Migrants Analysis of the impact that the availability of regular channels of migration has on reducing demand for the smuggling of migrants. Brazilian intervention: [...] Trafficking in migrants is a crime of great complexity, since it involves economic, social, cultural and psychological factors, which require coordinated efforts between public authorities at various levels, civil society and international organizations. Despite the efforts made to combat this scourge, it must be understood that it is not possible to anticipate all situations that may lead to irregular migration (UNODC, 2021).

[...] Tem um ponto que ainda é a questão do ocultismo desse tipo de criminalidade, a gente faz a nossa parte preventiva, de conscientização, palestra, as pessoas nem acreditam que isso exista, para você reconhecer um crime [...], mas para reconhecer uma pessoa traficada é preciso de um olhar treinado. Como mobilizar a sociedade para ter um olhar treinado e sensível? [...] ninguém enxerga a vítima da migração e a vítima do tráfico, mas a população precisa enxergar essas vítimas.

Assim como no Brasil, faz-se fundamental conhecer a política da República Argentina, a contar da assinatura e ratificação da Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional, e seus desdobramentos no país no tocante a prevenção e enfrentamento do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes.

2.3.3 A normatividade da República Argentina a partir da Convenção do Crime Organizado Transnacional: o Contrabando de Migrantes e o Tráfico de Pessoas

Após a exposição do aparato jurídico-político do Brasil relativo ao tráfico de pessoas no Brasil e ao contrabando de migrantes, na última década, volta-se à análise para a política adotada pela República Argentina, nessas matérias, a contar da internalização da Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos, no país.

A Argentina, uma vez, signatária da Convenção e de seus Protocolos, inicia o processo de criação de Lei específica para dar conta dos contextos de tráfico humano e contrabando de migrantes. Para tanto, antes mesmo do Brasil, que o fez por Decreto em 2004, a Argentina sanciona e promulga a Lei 25.632, de 29 de agosto de 2002, para incorporar no ordenamento interno a norma internacional:

ARTIGO 1º - Aprovação da Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional, que consta de quarenta e um (41) artigos, e seus protocolos complementares A para prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, que consta de vinte (20) artigos, e B contra o

contrabando de migrantes por via terrestre, marítima e aérea, que consta de vinte e cinco (25) artigos e cujas fotocópias autenticadas fazem parte desta lei (ARGENTINA, 2002).

Em 2007, surge o Decreto n.º 1281 de 02 de outubro, a fim de criar o Programa Nacional de Prevenção e Erradicação do Tráfico de Pessoas e Assistência às Vítimas, no âmbito do Ministério do Interior, autoridade responsável pela sua execução, que contará com as províncias e com a Cidade Autônoma de Buenos Aires, além de organismos nacionais e internacionais.

Ao aumentar o escopo de proteção acerca do tráfico de pessoas, o Senado e a Câmara dos Deputados da Nação Argentina sancionam a Lei n.º 26.364 de 29 de abril de 2008, modificada pela Lei 26.842, promulgada em 27 de dezembro de 2012, instituiu a política intitulada de Programa *Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y de Asistencia a sus Victimias* que visa implementar medidas destinadas a prevenir e punir o tráfico de pessoas, bem como auxiliar na proteção das vítimas.

Assim, como ocorreu no Brasil, a Argentina inicialmente preocupou-se com as questões decorrentes do tráfico de pessoas. Nota-se, que com o advento da Lei de Migrações n.º 25.871 de 2004, e pelo Decreto n.º 616/2010 que a regulamentou, a matéria do contrabando/tráfico de migrantes passa a ser inserida no debate decisório político, porém com um viés voltado a proteção da vítima, conforme dispõe a referida Lei: “reglamentación / artículo 233: Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o **víctimas del tráfico ilícito de migrantes**” (ARGENTINA, 2010, p. 23, grifo nosso).

Observa-se, que a legislação migratória argentina, consubstanciada na Lei nº 25.871, almeja preservar e proteger os direitos das pessoas que foram submetidas ao contrabando de migrantes e ao tráfico humano. Nas palavras de Guilhermina Benito, Chefe, Detecção Precoce de Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, da Argentina:

[...] en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes. Resalta el valor del

respeto a los derechos humanos de las personas, por su condición de tal, y no por su origen nacional.

Los inmigrantes tienen garantizados igualdad de derechos civiles, sociales y económicos que los nacionales. En nuestro país todo migrante tiene acceso a la educación, la asistencia social y atención sanitaria, incluidos aquellos en situación migratoria irregular (UNODC, 2021, p. 2).

O Decreto 616/2010, establece que as vítimas do Tráfico Ilícito de Migrantes, além de atendimento especializado, são isentas de pagamento de taxas de imigração, estabelecidos na legislação através do que regulamenta a Lei de Migração em seu art. 23, alínea m): “razões humanitárias” que inclui vítimas de tráfico e/ou tráfico ilícito de migrantes (ARGENTINA, 2010).

Além disso, enfatiza-se a atuação da Argentina no Grupo de Trabalho sobre o Contrabando de Migrantes junto a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, realizada nos dias 14 e 15 de outubro de 2021 em Viena, Áustria. A manifestação apresentada pelo país, traz à tona a relevância da migração regular com vistas à redução da demanda por contrabando de migrantes, e a preocupação com os direitos humanos das vítimas. Nesse sentido, a apresentação da Argentina no GT menciona:

Desde la DNM formalizamos medidas con enfoque de derechos humanos y género para combatir el delito de tráfico de migrantes, en distintos ámbitos, que incluyen la facilitación de trámites migratorios incorporando tecnología, asistencia social y el aumento del control en zonas de frontera. Recientemente fue creada el área de detección temprana de trata y tráfico ilícito de personas en la DNM, con el objetivo de articular diferentes políticas públicas y capacitaciones para la formación de todxs lxs funcionarixs del organismo con el principal énfasis en promover la detección temprana de este delito trasnacional en cada uno de los puntos de ingreso y egreso al país, sea terrestre, marítimo o aéreo.

Hemos incorporado la perspectiva interseccional, multilingüe, multiétnica, pluricultural, de derechos humanos y de género en el diseño de acciones vinculadas al tránsito transfronterizo y de programas de regularización dirigidos a la población migrante. Empoderando y potenciando de esta manera las oportunidades para niñas, niños, adolescentes y adultas mujeres migrantes como agentes de desarrollo (UNODC, 2021, p. 3-4).

A participação dos representantes da Argentina em reuniões multilaterais para debater o tema das migrações e suas implicações, sobretudo, no que diz respeito ao enfrentamento e prevenção do contrabando de migrantes, como se pode observar no documento de apresentação da delegação Argentina junto ao GT da 8ª Conferência Viena, demonstra que o Estado vislumbra o contrabando de migrantes enquanto problema social, e para tanto precisa ser superado com política social.

É possível aferir que a base normativa da Argentina se encontra um passo à frente do que dispõe o aparato normativo brasileiro, no tocante ao tema em discussão. Leva-se, como prioridade, pela política de Estado, o viés protetivo aos migrantes, o que representou ao país uma mudança de paradigma na gestão da mobilidade humana, desde 2004, haja vista o aparato jurídico reconhecer o migrante como sujeito de direitos, estendendo essa condição na matéria do contrabando de migrantes. Sem contar, que o país aderiu ao Pacto Global para as Migrações, e dedica-se a colocá-lo em prática, em âmbito regional ou intrar-regional.

Para além das ações, mecanismos e políticas pensadas sobre o tráfico de pessoas, o contrabando/tráfico de migrantes é levado em consideração na Argentina, inclusive se perfectibiliza como política de Estado. Mas, ao mesmo tempo não se pode desprezar a variante vinculada a questão de governo, na medida em que a depender do governante, decisões serão tomadas, seja em prol, seja em desfavor da comunidade migrante.

Sendo assim, após conhecer o caminho percorrido pelo Brasil e pela Argentina, em seus campos domésticos políticos/jurídicos, em matéria atrelada aos Protocolos do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes, passa-se a análise dos mecanismos de cooperação entre ambos os países.

Conhecer e compreender os mecanismos alinhados com o objeto da migração e de suas decorrências na prática do contrabando de migrantes, tanto no âmbito da securitização (enfrentamento/repressão) quanto na esfera de proteção dos direitos humanos (prevenção), auxiliarão no fechamento e na resposta do problema de pesquisa. É no que se debruçará no capítulo seguinte.

3 DESDOBRAMENTOS DA COOPERAÇÃO MIGRATÓRIA E ESTUDOS DE SEGURANÇA INTER-REGIONAIS: O ESTUDO DE CASO DO BRASIL E DA ARGENTINA EM MATÉRIA DE ENFRENTAMENTO E PREVENÇÃO DO CONTRABANDO DE MIGRANTES

“Aos olhos do Estado, o migrante constitui uma anomalia intolerável, uma anomia no espaço interno e internacional, um desafio à sua soberania. Não é apenas um intruso, nem somente um fora da lei, um ilegal. Sua existência infringe o princípio orientador em torno do qual o Estado foi erigido, mina aquele nexó precário nação, solo e monopólio do poder estatal, que está na base da ordem mundial. O migrante acena para a possibilidade de um mundo configurado de outro modo, representa a desterritorialização, a fluidez da passagem, a travessia autônoma, a hibridação da identidade” (DI CESARE, Donatella, 2020, p. 26).

O capítulo final pretende no primeiro momento conhecer e compreender o universo relacionado a cooperação regional e inter-regional entre o Brasil e a Argentina, impulsionados pelos Pactos e Acordos Internacionais assumidos pelos países, entre 2010 e 2018. Assim como, visa averiguar como está sendo operacionalizada a cooperação, em termos de ações, campanhas de conscientização, esforços, mecanismos e políticas públicas conjuntas que visem a prevenção da prática do contrabando/tráfico de migrantes, ressalvada a atuação voltada à proteção dos direitos humanos da comunidade migrante, enquanto sujeitos de direitos.

A análise visa responder ao primeiro problema da pesquisa: *Qual é o aparato político-jurídico de cooperação existente entre o Brasil e a Argentina para o enfrentamento e prevenção do contrabando transnacional de migrantes em suas fronteiras?*

Do mesmo modo, o capítulo objetiva verificar como ocorre a operacionalização de medidas de repressão/combate e securitização das políticas destinadas ao controle de fronteiras, e se elas também estão em conformidade com os compromissos internacionais reconhecidos, a fim de coibir/reprimir o Crime Organizado Transnacional do contrabando de migrantes, que tem como principal vítima: a comunidade migrante.

Assim, verificar-se-á a agenda securitária e suas implicações na esfera da cooperação - Brasil e Argentina - no bloco do Mercosul. Torna-se, primordial para o fechamento da pesquisa compreender a operacionalidade dos estudos de segurança aplicada nas fronteiras entre o Brasil e a Argentina, em relação aos centros de vigilância das redes de contrabando de migrantes e seu aparato de inteligência, nesse sentido a complementação do problema de pesquisa está em responder: *como tal aparato, enquanto política pública, está sendo operacionalizado nas fronteiras entre os dois países?*

A inserção no campo empírico oportunizou um aprofundamento do problema da pesquisa, ao passo que, a partir da realização das entrevistas com os atores envolvidos na matéria e responsáveis por pensar a política, tornou possível aferir que as ações e políticas em prol do complexo fenômeno que abarca o contrabando de migrantes, dividem-se em duas frentes de atuação: a primeira com enfoque no enfrentamento do crime e na sua repressão, seguindo a política de Estado com a sua securitização, essa alinhada com os interesses hegemônicos do centro; e a segunda disposta a buscar a proteção dos direitos humanos dos migrantes, com um viés de política social, o que de fato seria um grande contributo para conter a invisibilidade dessa realidade, pensada de fato para uma migração Sul-Sul.

Conquanto, resta questionar como os atores ligados a migração - Estados, Organizações Internacionais e Sociedade Civil - podem responder eticamente ao contrabando de migrantes? Ainda, como podem conciliar e garantir os direitos humanos das vítimas dessa prática criminosa? E, por fim como pensar a inserção dos transmigrantes nesse debate?

3.1 A importância das relações transfronteiriças entre o Brasil e a Argentina na esfera regional e inter-regional: trânsito e destino dos fluxos migratórios Sul-Sul

Quando se depara com fluxos migratórios, caracterizados pela migração irregular, desordenada e insegura, na qual predomina o deslocamento massivo

de pessoas através dos serviços prestados por uma rede organizada internacionalmente, conclui-se que os principais atores comprometidos com a temática migratória, pouco ou em nada atuam para mudar a realidade de des(proteção) enfrentada dia a dia nas árduas rotinas que fazem parte dos deslocamentos.

A migração Sul-Sul está atrelada a uma dimensão social de exclusão, de vulnerabilidade e de invisibilidade. A comunidade migrante sofre reiteradamente violação de direitos humanos, no âmbito social, político, institucional e de maneira sistêmica e interseccional. Ao encontro Feldman-Bianco (2018) reitera que a lógica da exclusão social está ancorada “[...] numa racionalidade tecnocrata e na produção de categorias sociais – cujos componentes jurídicos e morais implicam também em interseccionalidades de raça, gênero, classe – descarta pessoas, lugares e bens considerados dispensáveis ou ameaçadores negando, no caso de pessoas, inclusive o direito de serem humanos” (2018, p. 13).

E é com o olhar direcionado a esse escopo que se pretende explorar o exercício da diplomacia, no campo da cooperação regional e inter-regional existente entre o Brasil e a Argentina, entre 2010 e 2018, levando em consideração os compromissos assumidos por ambos os países no tocante as Convenções e Acordos Internacionais em matéria de prevenção, e práticas que efetivam os direitos dos transmigrantes; e o enfrentamento/repressão da prática do contrabando/tráfico de migrantes.

A escolha pelo enfoque – Brasil e Argentina – surge pela extensa faixa transfronteiriça que permeia os territórios dos dois países. A linha de fronteira que une os dois países se estende por 1.261 quilômetros. A política de integração fronteiriça constitui dimensão essencial da agenda de cooperação bilateral⁵⁴ (BRASIL, 2022).

⁵⁴ A Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), instalada em 2011, é a mais alta instância bilateral de deliberação de políticas binacionais para a fronteira e para encaminhamento das demandas suscitadas no âmbito dos Comitês de Integração Fronteiriça Brasil-Argentina, que se reúnem anualmente nas localidades fronteiriças dos dois países (BRASIL, 2022).

Há uma região marcada pelo que se denomina de cidades conurbadas⁵⁵, a exemplo, de Barracão, localizada no extremo sudoeste do estado do Paraná; Dionísio Cerqueira, situada a noroeste do estado de Santa Catarina e Bernardo de Irigoyen, localizada à nordeste do território provincial de *Misiones*, na Argentina, conforme se verifica da imagem:



Imagem 1 - Imagem aérea da fronteira Fonte: Consórcio Intermunicipal da Fronteira (2013)

Além da região conhecida como tríplice fronteira, que engloba a Argentina, o Brasil e o Paraguai:

⁵⁵ Conurbação é o fenômeno urbano da unificação de duas ou mais cidades que, devido ao seu crescimento geográfico, fundem-se umas às outras.

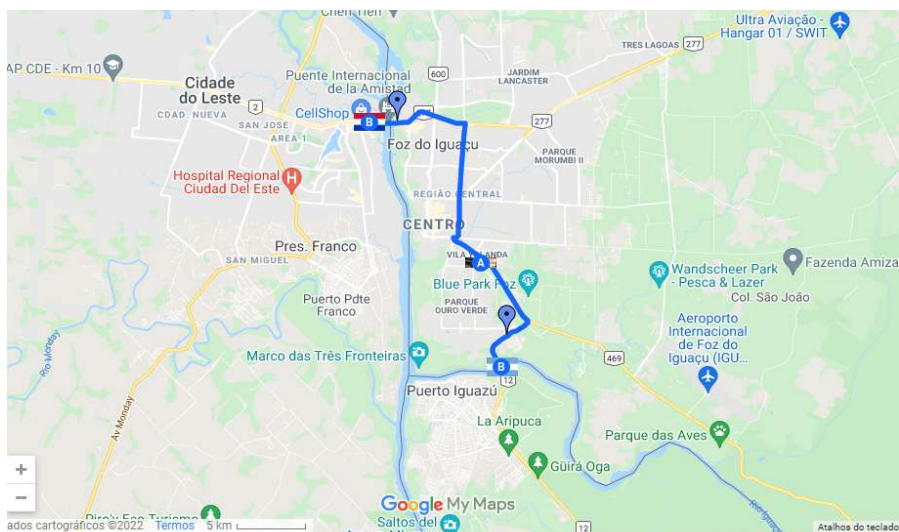


Imagem 2 - Imagem extraída do Google Maps (2022).

O extenso corredor de passagem existente entre as fronteiras dos territórios ocupados pelo Brasil e pela Argentina, traz elementos, que por sua vez, merecem ser observados. A fronteira, como dito no decorrer da presente pesquisa, é viva e dinâmica, marcada por ser um local de trânsito, de chegada e do estabelecimento da manutenção de residência. Essas transfronteiras são determinadas por práticas sociais que com o passar do tempo tornam-se corriqueiras, a exemplo do livre fluxo de pessoas e da reiterada prática de contrabando nas suas diversas formas de atuação, inclusive no que se refere ao contrabando de pessoas. Tais ocorrências se fazem presentes antes mesmo da demarcação legal do considerado Estado-nação.

Para tanto, antes de impor um marco regulatório com vistas apenas a repressão nas fronteiras, os Estados devem primar pela cooperação mútua e união de esforços, para além da repressão do crime do contrabando de migrantes, passe a comprometer-se com a proteção das vítimas desse delito, pois a des (proteção) dos direitos humanos é o fator que perpetua no país de origem, de trânsito e de destino, externalizando-se de forma mais evidente nesses espaços fronteiriços.

A dimensão de fronteira e suas implicações estão para além dos limites político-jurídicos impostos pelos Estados, visto ser um espaço de constante

contradição. Nesse sentido, essa questão se apresenta como mais um desafio a ser superado em matéria de cooperação.

Esses espaços transfronteiriços são locais de ingresso e trânsito de migrantes de diversas nacionalidades, dentre elas destaca-se a nacionalidade haitiana, com um considerado fluxo nas fronteiras conurbadas, onde 20% ingressaram pela ponte Tancredo Neves, 3% por Passo Bernardo de Irigoyen e 6% por Passo de Los Libres, consoante demonstra a imagem com o levantamento efetuado pela OIM:

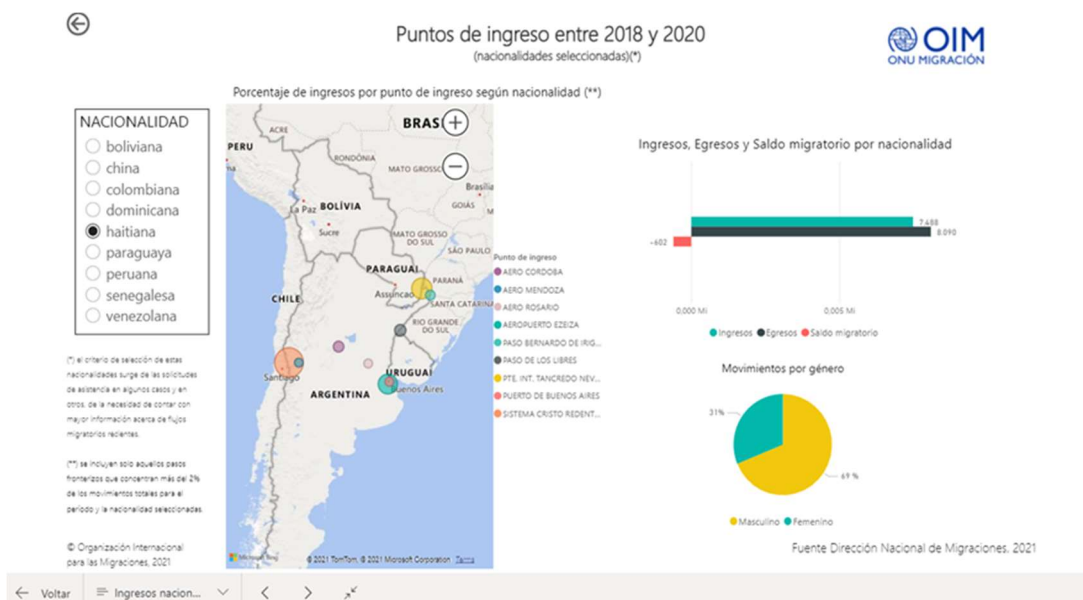


Imagem 3 - Fonte: Dirección Nacional de Migraciones (2021).

Outra nacionalidade é a senegalesa, que conta com o ingresso de 8% pela ponte Tancredo Neves, 2% por Passo Bernardo de Irigoyen e 5% por Passo de Los Libres, de acordo com os dados da OIM:

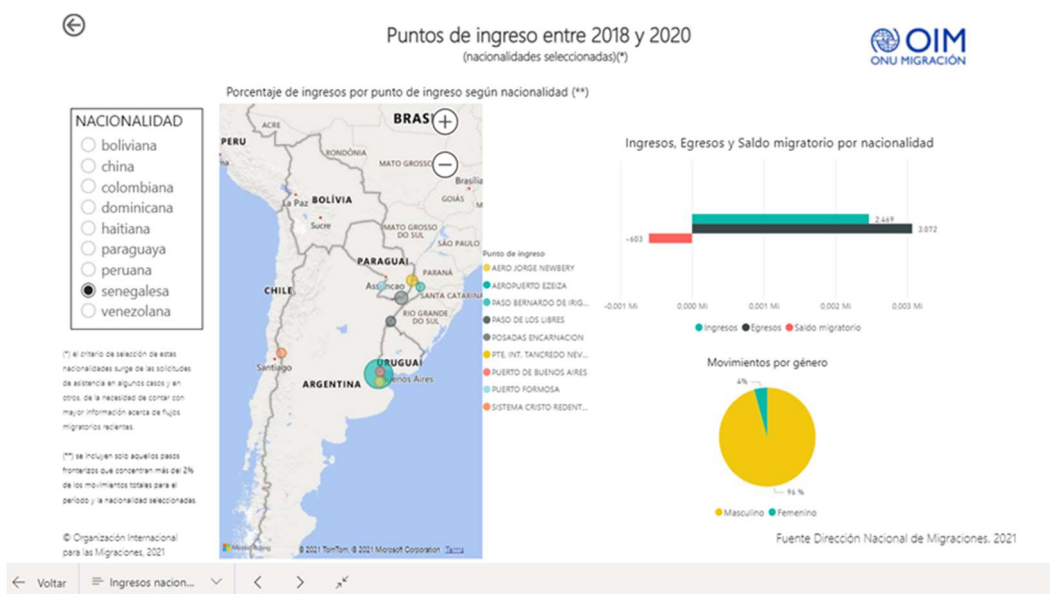


Imagem 4 - Fonte: Dirección Nacional de Migraciones (2021).

Desta feita, em sendo o Brasil e a Argentina países integrantes das rotas migratórias, compostas por variadas nacionalidades, em especial, com aumento expressivo na última década, na maioria dos casos não há o predomínio por parte dos migrantes da escolha desses países se configurarem rotas de destino, embora ocorra essa opção, mas sim são na sua maioria rotas de trânsito.

O cenário que tem se desenhado nos últimos anos é de um aumento por vistos de residência temporária, que com o transcorrer do tempo, e após, supridos os requisitos legais, poderão alcançar a condição de residência permanente, ou ainda em casos específicos terão a oportunidade de iniciar um processo de naturalização no país.

Assim, como os fluxos migratórios ganham relevo na última década e apresentam um crescimento exponencial, conhecer o papel da diplomacia e seus desdobramentos passa a ser fundamental para a compreensão do fenômeno que abarca a prática do contrabando de migrantes nas fronteiras do Brasil e Argentina, e suas implicações sociais e jurídico-políticas.

3.1.2 O papel da diplomacia brasileira e argentina na cooperação regional e inter-regional para uma agenda migratória (des)protetiva: implicações na esfera do bloco do Mercosul

No que concerne à atuação do Brasil, a partir de 2003 até meados de 2014, se reconhece o papel exercido pelo país, caracterizado por se configurar uma política externa conhecida como “ativa e altiva”⁵⁶.

Esse fator corroborou, demasiadamente, para que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), no desempenho da diplomacia⁵⁷ e da participação junto aos foros multilaterais de debates, colocasse o país em uma condição de respeito e até mesmo de liderança, no cenário internacional, nos debates sobre temas sensíveis, como é o caso das migrações transnacionais. No mesmo sentido, Reis (2011) esclarece se tratar de temática estratégica nas relações Internacionais do Brasil:

Outro fator importante, embora menos destacado pela literatura, é a percepção das migrações internacionais como um tema estratégico nas relações internacionais no século XXI. Como atesta a literatura recente sobre migrações, o aumento na circulação de pessoas é uma característica incontornável do mundo contemporâneo, de modo que a administração das tensões e dos conflitos que surgem a partir dessa circulação se coloca como uma das grandes questões políticas do nosso tempo. É nesse contexto que as escolhas do Brasil em termos de migração crescem em importância, mesmo que a dimensão dos fluxos migratórios que envolvem o país não seja tão expressiva, especialmente se comparada aos maiores receptores e emissores de população do mundo (2011, p. 61-2).

⁵⁶ A diplomacia do governo Lula já foi chamada de “ativa e altiva” por seu próprio chefe, o embaixador Celso Amorim, e certamente ela traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira, conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente (ALMEIDA, 2004, p. 162).

⁵⁷ Nas palavras de Reis, “trazer o tema das migrações, e mais especificamente a questão dos direitos humanos dos imigrantes, para os fóruns internacionais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que nos últimos oito anos tem buscado questionar a hierarquia internacional dentro de organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul e denunciar “dois pesos e duas medidas” em relação a temas como direitos humanos e desenvolvimento” (REIS, 2011, p. 63).

Sabe-se, que o país assumiu compromissos na esfera internacional em matéria do Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos, que abarcam a repressão e o combate ao tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes. O Brasil se torna na era Lula, compreendida entre (2003-2010), um *global player*, como bem aponta a antropóloga Feldman-Bianco (2018):

Nesse contexto, convém lembrar que o alinhamento do Brasil às políticas globais ocorreu ainda na era Lula (2003-2010) aparentemente em conexão com os fortes investimentos feitos pelo governo brasileiro em prol de transformar o país em importante *global player*. Além de coordenar a MINUSTAH ou Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (2004-2017), o Brasil desempenhou protagonismo na América do Sul, não só no âmbito do MERCOSUL, mas também através da criação da UNASUL (União dos Países Sul-Americanos) em 2008 (2018, p. 13).

Ao encontro disso, o Brasil tem uma intensa e ativa agenda nos principais foros multilaterais que debatem o tema, além de se fazer representado nos órgãos responsáveis pela sua deliberação, como é o caso da OIM, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), participa do Fórum Global para Migração e Desenvolvimento e do foro multilateral na Assembleia Geral das Nações Unidas.

No tocante a participação do país na esfera internacional, destaca-se a sua expressividade nas reuniões internacionais de Alto Nível. Como por exemplo, àquela ocorrida em 2013 na sede das Nações Unidas em Nova York, na Assembleia Geral.

O país representado à época, pelo então secretário Nacional de Justiça Paulo Abrão Pires, que trouxe à tona os desafios no campo normativo, principalmente, em relação a necessária atualização da legislação e da ampliação da participação, não apenas da sociedade civil, mas dos próprios migrantes na definição das políticas migratórias⁵⁸.

⁵⁸ BRASIL. Discurso do Chefe da Delegação ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Nova York, 3 de outubro de 2013. Disponível em: <https://papersmart.unmeetings.org/ga/68th-session/hld-international-migration-and-development/statements>. Acesso em: 10 dez. 2021.

Nas palavras de Faria (2015), o discurso de Paulo Abraão Pires foi marcado pelo resgate da dimensão histórica do contexto migratório do Brasil, e pela reflexão acerca da agenda migratória e da importância de se repensar nova legislação para a matéria, além de identificar desafios a serem superados:

[...] Afirmou, nesse contexto, que **políticas migratórias devem integrar mecanismos de promoção da cidadania, integração, mobilidade social** e inclusão dos migrantes nas sociedades de destino, sendo a participação direta dos migrantes aspecto fundamental na formulação e supervisão das políticas e programas migratórios.

O representante brasileiro identificou **três desafios concretos referentes às migrações**: i) a necessidade de internalização dos tratados e acordos internacionais de direitos humanos, bem como a **harmonização das regras, com vistas a estabelecer uma cultura jurídica que não seja discriminatória ao migrante**; ii) a definição de **competências institucionais voltadas à integração dos migrantes em todos os aspectos, a saber, econômico, social, cultural e produtivo**; e iii) a **inclusão dos migrantes como atores relevantes na formulação de políticas e programas migratórios, nos âmbitos nacional, regional e internacional**. Afirmou, ainda, ser o respeito aos direitos humanos dos migrantes a única possibilidade de se garantir o desenvolvimento global (2015, p. 261, grifo nosso).

Em que pese, o Brasil, enquanto força estatal, se posicionar no sentido de difundir o debate voltado a esfera de proteção de direitos humanos dos transmigrantes, somado aos primeiros passos que se deu no diálogo para o nascimento da Nova Lei de Migrações, o período destacado entre os anos de 2013 e 2014, representou pouco avanço na agenda migratória do Brasil se comparado a Argentina. Esse país acaba se tornando protagonista na política migratória da América do Sul.

Feldman-Bianco, refere que nesse momento o país se caracterizava “pela intensa participação das lideranças transmigrantes e de entidades que atuam junto a migrantes e refugiados na formulação de políticas públicas” (2018, p. 11).

Sobre esse ponto, vale ressaltar o referido pela entrevistada Sra Marina Rongo Barbosa, da Conectas Direitos Humanos, instituição da Sociedade Civil Organizada, ao ser perguntada sobre os principais atores envolvidos no processo da elaboração da Lei de Migrações, comenta em resposta que “os

migrantes tiveram pouca participação no processo de discussão no Brasil em relação a Lei das Migrações”⁵⁹. Complementa ao afirmar que:

[...] Eu reconheço que muito pouco, na lei municipal de São Paulo tiveram participação bastante participativa desses coletivos, mas a nível nacional foi menor, pois as organizações que participaram desse processo estavam aprendendo a incidir politicamente, bem como fazer esse processo, nunca tinham trabalhado tão intensamente por uma lei antes, os *times* eram urgentes, foi um processo de muito aprendizado e não era muito planejado. Foi um aprendizado para os projetos que vão surgindo em âmbito do Congresso Nacional [...]”⁶⁰.

Ainda a respeito dos passos preparatórios para o nascimento da Lei de Migração, foi de suma importância, em 2014, a 1º Conferência Nacional de Migração e Refúgio (COMIGRAR), ocorrida no país. Contou com a intensa participação da Sociedade Civil Organizada e a inserção dos coletivos de migrantes:

Como parte dessa mesma proposta, ainda em finais daquele ano, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ/MJ) criou, no âmbito da organização da 1º Conferência Nacional de Migração e Refúgio (COMIGRAR), o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre as Ações de Migração e Refúgio (CASC) Migrante). Assim, a SNJ planejou a 1º COMIGRAR como um amplo debate público capaz de oferecer subsídios para a criação de políticas públicas para migrantes e refugiados (Feldman-Bianco, 2018, p. 11).

Apesar do espaço de diálogo propiciado, a partir da realização do COMIGRAR, considerado um marco histórico para o debate das migrações no Brasil, e com viés para pensar a construção de política pública migratória baseada em proteção de direitos, nota-se que o tema tráfico humano é referido quando da inserção e ocorrência de uma Feira Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – sublinha-se que não incluído o debate em torno do contrabando de migrantes.

⁵⁹ BARBOSA, Marina Rongo. Assessora de Projetos, Conectas Direitos Humanos. Entrevista concedida em 29 de novembro de 2021.

⁶⁰ Entrevista concedida a autora, em 29 de novembro de 2021.

Porém, o debate sobre o tráfico humano girou em torno de numa perspectiva global e destinada a repressão do crime em si, o que se entende por ser uma narrativa de segurança nacional e adentra a esfera da securitização. No ponto Feldman-Bianco (2018), que participou ativamente dos atos preparatórios e após durante a 1ª Conferência, assevera que:

Se a formulação do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes respondeu às demandas dos movimentos sociais, a **inclusão de questões relacionadas ao tráfico de pessoas refletiu o alinhamento do Brasil às políticas globais de combate ao tráfico de drogas, ao crime organizado e ao terrorismo internacional** que passaram a vigorar com maior veemência após o 11 de setembro de 2001. Apesar de reconhecer a relevância dessa problemática, que foi, aliás, objeto de várias oficinas no âmbito dessa I COMIGRAR, o **Comitê Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), por mim coordenado, considerou que a parceria com uma organização que lidera os esforços transnacionais de combate ao tráfico de drogas, crime organizado e terrorismo internacional tinha o potencial de criminalizar a questão migratória** (2018, p. 12, grifo nosso).

No contexto global, o Brasil mostrou-se um ator relevante e atuante nas discussões globais sobre o tema, vindo posteriormente, em 2016 a participar das negociações das notas para elaboração do Pacto Global para as Migrações, o que reforçou a sua adesão ao Pacto, embora tenha optado pela sua retirada em janeiro de 2019, conforme abordado no segundo capítulo da presente pesquisa.

Além disso, como já referenciado o Pacto Global é um mecanismo multilateral de governança internacional, com alcance regional/inter-regional e doméstica dos Estados, das Organizações Internacionais, da Sociedade Civil Organizada.

Enquanto, ferramenta de auxílio na projeção da governança global e regional, deve se prestar também a inclusão, por ser um importante espaço de diálogo, a participação ativa dos migrantes, ao passo que os foros multilaterais podem ser destinados como um local para pensar e elaborar políticas públicas com enfoque aos transmigrantes e a sua proteção. Não há dúvidas que eles são,

ao fim e ao cabo, os principais atores e vítimas desse processo complexo que envolve as migrações, e as suas vozes são silenciadas.

Em âmbito global, o Pacto, até o momento, é o único documento existente para às migrações transnacionais, não resta outro local para debater a migração indocumentada e irregular, visto o Pacto ser uma recomendação àqueles que efetivaram a sua adesão com a seguinte orientação: “pessoas em primeiro lugar”, independentemente do status migratório.

Vale ressaltar que o Pacto Global em seu objetivo 23 preconiza a elaboração de Acordos regionais e inter-regionais que possam auxiliar no desenvolvimento de soluções para pensar as questões de política migratória e seus desafios:

Objective 23: Strengthen international cooperation and global partnerships for safe, orderly and regular migration - (e) Conclude bilateral, regional or multilateral mutually beneficial, tailored and transparent partnerships, in line with international law, that develop targeted solutions to migration policy issues of common interest and address opportunities and challenges of migration in accordance with the Global Compact (ONU, 2018).

O que se pode observar, entre 2010 e 2016, é que a política doméstica brasileira demonstrou um interesse e se caracterizou pelo papel prospectivo na interlocução do repensar a normativa migratória interna do país, momento em que se derogou o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 ao promulgar a Lei das Migrações, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, resultado da árdua mobilização da Sociedade Civil Organizada:

Mas, ao mesmo tempo, as audiências promovidas pela Comissão Especial do Congresso Nacional destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que instituiu a Lei de Migração, se notabilizaram pela intensa participação social de migrantes transnacionais e de agentes que atuam junto a essas populações diaspóricas. Entretanto, subsequentemente ao impeachment de Dilma Rousseff, quando, já no governo Temer, a lei voltou ao Senado para ser votada, surgiram fortes polarizações entre os que eram a favor e os que eram contra à sua aprovação. Essas polarizações trouxeram à tona uma justaposição da defesa da antiga concepção de segurança nacional (vigente no Estatuto do Estrangeiro) com o temor às “novas ameaças”, representadas

pela atual equação entre migração indocumentada, tráfico e terrorismo (FELDMAN-BIANCO, 2018, p. 19).

Passou, portanto, o Brasil a trazer à tona a ótica da proteção dos direitos humanos, mesmo que de forma incipiente. Preocupou-se em pactuar acordos bilaterais e multilaterais como estratégia no campo das migrações, no entanto, não deixou de lado o seu comprometimento com o alinhamento, interesses e preocupações dos países do centro. Feldman-Bianco sobre a questão, comenta que:

[...] ao mesmo tempo em que predominam ideologias e retóricas ancoradas em “direitos humanos” e no humanitarismo, se produzem categorias sociais e políticas de governança tecnocrata de securitização, criminalização e desumanização da pobreza. Com a intensificação dos deslocamentos sociais e ecológicos, expulsões, brutalidade e precariedade da vida humana, o controle da circulação de migrantes (2018, p. 12).

Uma das estratégias de controle, sem dúvida foi a adoção de agenda conjunta - cooperação com a Argentina -, em matéria específica de repressão e combate aos crimes transnacionais: inicialmente com o tráfico humano, e após em 2018 se inicia em maior intensidade a preocupação da repressão do contrabando de migrantes.

Sobre isso, salienta-se que no decurso da realização de entrevista com o órgão do Departamento de Migrações (DEMIG) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), foi questionado se haveria para além dos projetos internacionais e das ações implementadas: TRACK4TIP e EUROFRONT – projetos e ações voltadas a atender os interesses hegemônicos de países desenvolvidos -, outros mecanismos como Acordos bilaterais assinados pelo Brasil e Argentina sobre a prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes.

Em resposta a entrevistada Sra Marina refere que:

[...] Além desses mecanismos, que são os projetos internacionais, a gente tem acordos bilaterais.

Temos hoje três acordos assinados em matéria de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, mas tem uma série de

outros em negociação, eu preciso só confirmar se o da Argentina já foi assinado, eu acredito que sim. A gente tem negociado com a Colômbia, com o Peru, naquela região norte tem muita incidência do contrabando de migrantes, principalmente pela fronteira terrestre.

Os acordos regionais são de suma importância, na medida em que possibilitam, por meio de trocas de informações, um panorama capaz de vislumbrar a realidade das vítimas do tráfico humano e do contrabando de migrantes. Em 2014, o Brasil e a Argentina pactuaram acordo de cooperação, a fim de prevenir a ocorrência do tráfico de pessoas (BRASIL, 2014).

A respeito disso, a entrevistada Sra Marina, complementa a sua fala dizendo que: “esses acordos preveem trocas de informações, mapeamento de atores, desenvolvimento de campanhas de conscientização, pesquisas, então tem uma série de ações que são pensadas bilateralmente para tentar mitigar um pouco esse fenômeno”⁶¹.

Mas, não fica claro qual é o alcance da adoção dessas medidas nos fluxos de indocumentados. Ou seja, elas servem para combater/reprimir o crime em si do contrabando de migrantes, ou são acordos preocupados em prevenir a sua ocorrência, levando em consideração a proteção das vítimas: os transmigrantes?

Outro ponto pertinente reside na dificuldade dos acordos perfectibilizados darem conta do universo das extensas fronteiras que permeiam ambos os territórios. Como bem apontado pela entrevistada a Sra Marina [...] todos eles levam em consideração que toda a extensão da fronteira brasileira é um desafio por si só por conta do tamanho e da dificuldade em conseguir permear toda a fronteira e realizar o controle”.

Ainda, a entrevistada expõe que “com a Argentina a gente tem um memorando de entendimento assinado, como é antigo não abarcou o contrabando de migrantes”. Questionada sobre a existência de outros acordos bilaterais, a entrevistada referiu que “ainda não há nada de novo”.

A título regional sobre a atuação do Mercosul, tem-se a aprovação do Acordo firmado entre o Brasil e a Argentina contra o contrabando/tráfico de

⁶¹ Entrevista concedida a autora, em 29 de novembro de 2021.

migrantes entre os Estados-Partes do Mercosul, assinado em Belo Horizonte - Brasil - em 16 de dezembro de 2004, cujo objetivo é prevenir e combater o contrabando de migrantes, bem como promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre os Estados para esse fim. Desse Acordo, o Congresso da Argentina sancionou e promulgou a Lei 26.382, em 2008 (ARGENTINA, 2008).

No Brasil, internalizou esse Acordo no ano de 2009, o Projeto de Decreto Legislativo PDC 1974/09, que inclui os países do Mercosul, a Bolívia e o Chile, sendo aprovado posteriormente (BRASIL, 2009).

Além do Acordo mencionado, estendeu-se a nível regional, em 2004 o Acordo contra o contrabando/tráfico de migrantes entre os Estados-Partes do Mercosul, com a República da Bolívia e a República do Chile. Ele abarca os Estados-Parte do Mercosul (República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República do Uruguai), assim como os Estados Associados do bloco (República da Bolívia e República do Chile).

O propósito desse acordo é efetivar ações para prevenir e combater efetivamente o contrabando de migrantes, e requer cooperação, intercâmbio de informações e ação conjunta dos Estados da região. Após a realização desse Acordo, a Argentina, promulgou e sancionou a Lei 26.384 de 2008 (ARGENTINA, 2008).

Outrossim, no Brasil o Acordo implicou na elaboração do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2405/10, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (Parlasul), sendo discutido em âmbito interno e aprovado, posteriormente⁶². Uma das medidas adotadas pelo Acordo é o reconhecimento e a tipificação da prática delituosa do contrabando de migrantes

⁶² Segundo o relator do Projeto de Decreto Legislativo 2405/10, deputado George Hilton (PRB-MG), o acordo representa um **avanço no combate ao crime transnacional, em particular ao tráfico ilícito de pessoas**. O deputado afirma que optou por apresentar substitutivo apenas para garantir a inclusão de correções posteriores contidas no texto da Fé de Erratas, assinado em junho de 2007. Pelo texto aprovado na comissão, os signatários se comprometem a adotar as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para tipificar como crime o tráfico ilícito de migrantes, além das seguintes condutas, quando forem cometidas com o fim de possibilitar o tráfico de migrantes: a criação de documento de viagem ou de identidade falso; a facilitação, fornecimento ou a posse de tal documento; e a habilitação de um emigrante para permanecer no território de um país do Mercosul sem ter cumprido os requisitos legais exigidos por esse país (BRASIL, 2010, grifo nosso).

como um crime. Do mesmo modo, prevê capacitação especializada para que funcionários da migração e de outras áreas relacionadas atuem na prevenção e na erradicação do contrabando de migrantes e no tratamento humanitário das vítimas (BRASIL, 2010).

Sob o aspecto regional, a atuação do Brasil no Mercosul, acaba moldando-se na perspectiva da criação de um espaço de interlocução e de estratégia para com países da região, sendo respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais.

Além disso, o Mercosul, enquanto Organização Internacional, conta com o Fórum Migratório Especializado (FEM), uma esfera institucional de integração que propõe disposições vinculantes. Argentina é o país que mais participou das reuniões do FEM desde sua criação, seguido do Brasil. O Brasil tem demonstrado protagonismo também na questão e liderado o debate sobre o combate ao tráfico de pessoas dentro do FEM (CULPI, 2017, p. 202).

De acordo, com Culpi, “a Argentina, sendo o maior receptor de imigrantes mercosulinos na região e tendo uma das legislações mais modernas do mundo a respeito do tema, tem atuado como protagonista dentro do FEM” (2017, p. 186).

Muitas das iniciativas apresentadas fazem parte do acervo normativo migratório. Da mesma forma, em nível regional, há também a Conferência Sul-Americana sobre Migração (CSM), um processo de cooperação não vinculante que desempenha um papel importante na consolidação do consenso político sobre o assunto (ARGENTINA, 2022).

Somado a isso, na esfera inter-regional, conta-se a título de diálogos e cooperação, com a Comissão de Assuntos Migratórios (CAM) da Organização dos Estados Americanos (OEA), com a Reunião sobre Migração da Comunidade Latino-Americana, com o Caribe Estados Unidos (CELAC) e com a Rede Ibero-Americana de Autoridades Migratórias (RIAM). O intuito dessas instituições é ter o acesso a uma ferramenta de cooperação entre organizações migratórias para compartilhar informações e unificar critérios, entre outras atividades (ARGENTINA, 2022).

Tal atuação tem se mostrado ativa, representada, particularmente, pela Argentina e pelo Brasil. Culpi (2017) aponta o destaque dirigido a Argentina pelo papel de sua política migratória, e os reflexos, enquanto integrante do Mercosul:

[...] Ademais de buscar ser referência no tema migratório, em âmbito regional, expandido seu poder de barganha no Mercosul e na região, a **Argentina tem interesses particulares ao patrocinar o desenvolvimento de um marco regional para a migração**. Nesse sentido, o país requereu colaboração dos Estados do Mercosul para que os seus consulados facilitem documentos e diminuam os custos desses documentos. Assim, a Argentina depende dos outros Estados para atingir objetivos de sua política migratória, os quais não são garantidos de modo unilateral, mas mediante a cooperação (2017, p. 187).

Desse modo, é possível aferir que o Mercosul auxiliou, dentro de suas esferas de atuação, os Estados no engajamento e propositura de diálogos mais sensíveis a proteção dos migrantes. A partir desse enfoque de direitos humanos, é referência em âmbito do Mercosul, o seu órgão chamado Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH).

O IPPDH⁶³ tem por missão fortalecer os direitos humanos como eixo fundamental da identidade e integração regional por meio da cooperação e coordenação de políticas públicas. Dentro de seu escopo de atuação está a realização de pesquisas e estudos, sobre variados temas, que geram por sua vez, informes, relatórios e manuais. Além, fomentarem capacitações em que visem a promoção e proteção dos direitos humanos.

Em vista disso, ganha destaque o relatório sobre migração, direitos sociais e políticas, voltadas a proteção de pessoas na Tríplice Fronteira. O relatório foi apresentado pelo IPPDH, publicado em 2019: *Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del Mercosur. El caso de las ciudades de la "Triple Frontera*, elaborado em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

⁶³ O objetivo do IPPDH é “contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o acompanhamento de políticas públicas em Direitos Humanos, e contribuir com a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do MERCOSUL”. Desde sua criação em 2009, a proteção dos direitos das pessoas migrantes e vítimas de tráfico tem sido um tema prioritário para o IPPDH.

O estudo e levantamento da região Tríplice Fronteira reuniu esforços do IPPDH, em associação com a Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes (GLO.ACT 2015-2019). Visa analisar os diversos aspectos decorrentes desses crimes junto a “Tríplice Fronteira”, que une as cidades de *Puerto Iguazú* (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Ciudad del Este* (Paraguai).

Além, de fazer parte de um projeto conjunto de medidas e ações que englobam 13 países da África, Ásia, Europa e América Latina, para prevenir e enfrentar o tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes:

El programa busca avanzar en seis grandes áreas: estrategia y desarrollo de políticas públicas; asistencia legislativa; fortalecimiento de capacidades; cooperación regional e interregional; protección y asistencia a las víctimas de trata de personas y contrabando de migrantes; y asistencia y apoyo a los niños y niñas entre las víctimas de la trata de personas y los migrantes contrabandeados (IPPDH, 2019, p. 19).

O respectivo informe salienta, por fim, o Protocolo de cooperação institucional para atenção e proteção das vítimas do contrabando de migrantes e do tráfico humano, documento elaborado e submetido à aprovação dos Procuradores-Gerais membros da Rede de Promotores Especializados Ibero-americanos contra o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes da Associação Ibero Americana de Ministérios Públicos (AIAMP), com a colaboração do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Agência Associação Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e *Migration EU Expertise* (MIEUX) (IPPDH, 2019, p. 82).

Dentre as normativas regionais e inter-regionais, esse Protocolo Ibero Americano⁶⁴, que versa sobre a matéria do contrabando de migrantes e tráfico

⁶⁴ CONVENCIDOS de que para hacer frente al delito de trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, es necesaria una directa, eficaz y eficiente cooperación internacional entre los organismos encargados de la persecución penal, que incluya tanto el ámbito investigativo, como también la atención y protección de víctimas y testigos, de acuerdo al rol que desempeñen en sus respectivos ordenamientos jurídicos; y de la necesidad de un Protocolo de funcionamiento de la Red con obligaciones para facilitar y fomentar esta herramienta de cooperación informal y

de pessoas, vem somar esforços à região, à medida que aponta a necessidade de cooperação internacional direta, eficaz e eficiente, sendo a diplomacia uma das ferramentas adequadas para a sua ocorrência.

Ademais, de acordo com o contido no documento, o combate e enfrentamento do crime organizado transnacional, incluem para além da variável segurança e controle/repressão, a atenção e a proteção às vítimas e testemunhas dessas práticas delituosas.

Percebe-se, após traçar o percurso acerca da prática diplomática adotada pelo Brasil e pela Argentina, no que se refere ao contrabando de migrantes e ao tráfico de pessoas, que ambos os países estão dispostos a pactuar e acordar diretrizes, ações, programas para a sua prevenção e repressão, sendo que num primeiro momento o olhar esteve voltado para o tema do tráfico humano.

Tardiamente, o Brasil, assim como a Argentina, passa a inserir o contrabando de migrantes nas suas tratativas de cooperação bilaterais e multilaterais, seja por razões securitárias ou por razões humanitárias. No entanto, essa sensível temática do contrabando deverá ser incluída na agenda doméstica e de política externa de ambos os países. À vista disso, vale mencionar as palavras de Reis:

[...] Do **ponto de vista moral**, por uma questão de **respeito aos direitos humanos dos imigrantes**; do **ponto de vista doméstico**, para **evitar o surgimento de problemas sociais e políticos de maiores proporções** e de solução mais complicada; e, finalmente, do **ponto de vista da política externa**, porque o **tema da gestão das migrações internacionais é e continuará sendo central no plano das relações internacionais** ainda por muitos anos (2011, p. 65, grifo nosso).

Por conseguinte, o exercício da diplomacia brasileira, em âmbito global ou regional, influencia-se, fortemente, com as ações, mecanismos e projetos oriundos do centro global. É nítido, na última década, recorte temporal da presente pesquisa, o fortalecimento do alinhamento com instituições, como Organização Internacional para Migrações (OIM), o Escritório das Nações

agilizar los pedidos de cooperación que requieran del uso de la vía diplomática (AIAMP, 2011, p. 3).

Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a organização *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), cujos patrocínios se originam dos EUA ou da União Europeia.

Nesse compasso, questiona-se se tais ações e programas se prestam ao combater/repressão ao crime referente ao contrabando de migrantes, ou se trata de medidas preocupadas com a prevenção e proteção das vítimas?

Quer parecer que o campo da moral e da ética se mostra distante. O caminho certamente será longo para que se possa visualizar a concretização do “direito a ter direitos”, e para que se comece a pensar na origem do problema: a prevenção de fluxos migratórios indocumentados, e, por conseguinte, alcance a redução de deslocamentos por meio dos coiotes. Como dito, a migração transnacional é marcada por ser um fenômeno altamente complexo, envolve a atuação de todos os atores atrelados a matéria e exige estratégias conjuntas.

Para tanto, é preciso que haja para além da diplomacia tradicional, a realização de uma governança regional e global, que se dá pela intervenção de todos os atores, e não àquela exercida apenas pelos velhos atores: Estados e OIs. Essa última atrelada à defesa securitária, cujo viés se assenta na repressão e no combate dos crimes.

Faz-se primordial, tendo em vista o atual cenário mundial, marcado por conflitos, mudanças climáticas, crises naturais e ambientais, entre tantos outros fatores, que só faz acirrar os deslocamentos de pessoas pelo globo, a inserção de novos atores nesse palco, a participação efetiva da Sociedade Civil Organizada, que há muito desempenha o seu protagonismo junto aos debates e lutas voltadas a elaboração de políticas públicas para as comunidades migrantes.

Outrossim, é chegado o momento de se deixar de lado: o silenciar das vozes, a invisibilidade das narrativas, o calar da violência, a exclusão dos corpos, a discriminação e xenofobia de pessoas. É chegada a hora de dar voz, de conceder espaço e de buscar a proteção integral e efetiva de todos àqueles que se deslocam, pois são sujeitos e como tal devem ser respeitados na sua dignidade.

3.2 A operacionalidade dos estudos de segurança aplicada nas fronteiras entre o Brasil e a Argentina: da securitização aos centros de vigilância das redes de contrabando de migrantes e o aparato de inteligência

Como se pode observar nos subitens 3.1 e 3.1.2, a relação fronteiriça entre Brasil e Argentina é sócio-histórica e se encontra engendrada em fatores que estão além do cunho político-jurídico. Como referido, anteriormente, essas fronteiras são locais vivos e extremamente dinâmicos. Diante dessas peculiaridades ambos os Estados, em relação ao contrabando de migrantes, estão diante de desafios que requerem respostas capazes não somente de enfrentá-los, mas de efetivar a prevenção da sua ocorrência, enquanto crime transnacional.

Nesse sentido, faz-se relevante para o fechamento e conclusão da pesquisa, a compreensão acerca do processo político e de segurança, no tocante a operacionalidade dos estudos atrelados a governança migratória ou agenda política doméstica, e a agenda securitária, quando aplicados nas fronteiras entre o Brasil e a Argentina. Assim como, é importante averiguar como se comportam os centros de vigilância operacionais e seu aparato de inteligência nas fronteiras entre esses países, no controle das redes de contrabando de migrantes.

Essa perspectiva contribuirá para a complementação/desdobramento do problema de pesquisa, a qual subdivide-se a partir de três questionamentos: *(i) há que se falar que o tema do contrabando de migrantes é de fato politizado no Brasil?* *(ii) Como a matéria do contrabando de migrantes está sendo abordada e operacionalizada nas fronteiras entre o Brasil e Argentina na última década?* *(iii) Quem está envolvido com o tema migratório no Brasil, está tendo a percepção da violação das vítimas do contrabando de migrantes?* Questões que passarão a ser abordadas e analisadas.

Sabe-se, que no cenário internacional, a partir da última década, a discussão temática envolvendo as migrações vem sendo travada e inserida dentro da lógica de segurança doméstica dos Estados. Isso pode ser observado, por exemplo, entre a Europa e países-membros da União Europeia, na sua

maioria composta por países conservadores que não vislumbram a migração transnacional com bons olhos. O fenômeno migratório é classificado como “uma crise” ou um “problema” que não lhes diz respeito. Para os países de trânsito e de destino à crise não é algo intrínseco dos Estados, que de muito não conseguem dar conta do contexto protetivo em relação aos seus nacionais. A crise, portanto, advém dos deslocados, que em última saída, buscam pelo continente europeu para alcançarem a manutenção de suas vidas.

Na mesma perspectiva, em alguma medida, pode-se retratar o papel que vem sendo desempenhado pelas organizações internacionais, como a OIM, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a organização *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). Essas organizações, em muitas ações e programas, apresentam uma abordagem focada muito mais no controle/repressão do que no enfrentamento preventivo das migrações indocumentadas. Por vezes, as ações e programas são sutis, mas o pano de fundo aponta para a área dos estudos de segurança, quando o tema passa a ser algo securitizado.

Dentro desse horizonte é relevante questionar-se o que é, e o que não é um assunto de segurança. Sem perder de vista, o escopo de análise da presente pesquisa, que aborda o cenário de deslocamentos de pessoas sem documento hábil para ingressar em território brasileiro e argentino, cujo traslado, trânsito e destino, acirram e potencializam um ambiente de vulnerabilidade, de violência, de insegurança e des (proteção), visto as vítimas estarem à mercê da prestação de serviços dos coiotos, ou seja, do crime organizado transnacional.

Sem dúvida, o objeto da presente pesquisa é um tanto espinhoso, o que pode dificultar no alcance de respostas precisas. Mas, se tentará explorar ao máximo as categorias analíticas que fazem parte do universo estudado, para melhor esclarecer e responder ao problema proposto.

3.2.1 O contrabando de migrantes é um tema politizado no Brasil?

Antes de adentrar na questão proposta, se de fato o contrabando de migrantes é um tema politizado no Brasil, passa-se, inicialmente, para a compreensão de categorias analíticas que envolvem a atuação política, governança migratória e segurança nas relações transfronteiriças. Sobre esse entendimento Castles retrata em seus estudos, a realidade migratória como sendo transnacional e aprofunda os temas migratórios em torno de questões vinculadas a segurança e suas políticas.

De acordo com o autor, as políticas migratórias geralmente falham em alcançar seus objetivos, pois governos e funcionários adotam uma visão de curto prazo das causas e consequências da migração transnacional. Segundo ele “os controles das fronteiras nacionais e a cooperação internacional na gestão das migrações se tornaram altamente restritivos. A maioria das pessoas não tem os recursos econômicos nem os direitos políticos necessários para a livre circulação” (CASTLES, 2010, p. 15).

Desta feita, àqueles que se deslocam o fazem de forma indocumentada/irregular, e que compõe, praticamente, a totalidade dos casos, em que pese os dados estatísticos sejam ocultos, a realidade brasileira bem retrata o ingresso diário de indocumentados por suas fronteiras, por meio dos coites. Segundo Bahbha⁶⁵ (2005) “embora informações estatísticas confiáveis sejam ilusórias, em todos os casos os números estão crescendo à medida que as oportunidades de migração legal diminuem constantemente” (versão on-line, tradução livre).

Paradoxalmente, a irregularidade, por vezes, é fruto de medidas rígidas de controle de ingresso nos territórios, impossibilitando os fluxos documentados, Castles, Hass e Miller esclarecem que:

Many migrants cross borders in an irregular (also called undocumented or illegal) way. Paradoxically, irregularity is often a

⁶⁵ Jaqueline Bahbha, Diretora executiva do Comitê de Estudos de Direitos Humanos da Universidade de Harvard e professora da Harvard Law School.

result of tighter control measures, which have blocked earlier forras of spontaneous mobility. While most governments have abolished the exit controls of the past, efforts by govern- ments to regulate immigration are at an ali-time high and involve intensive bilateral, regional and international diplomacy (2014, p. 5).

A realidade contemporânea do contrabando de migrantes reflete uma inoperância dos Estados voltada ao enfrentamento do dilema vivenciado pelos protagonistas e vítimas desse duro e cruel processo. Como bem assevera Bahbha (2005), caberia aos envolvidos com a matéria evitar a ocorrência de atividades ilícitas, decorrentes do complexo fenômeno migratório transfronteiriço (versão on-line, tradução livre).

Porém, o que se percebe é que o controle das fronteiras, como vem sendo realizado, acaba por incentivar a busca, cada vez mais frequente dos serviços prestados pela rede do crime organizado transnacional do contrabando de migrantes, propiciando um ambiente de violações de direitos.

É irrefutável que a segurança nacional passe a ser elemento central da governança migratória. Nota-se, que a sociedade internacional não atingiu um consenso sobre as bases políticas relacionadas à migração dos países de trânsito e destino, sendo na maioria das vezes restritivas e punitivas, o que gera o agravamento da crise humanitária, invisibiliza e fragiliza sobremaneira os migrantes.

Para Castles, Miller e Hass (2014), “um dos progressos mais importantes relacionados à migração na Era da Migração tem sido a ligação da migração à segurança, um processo de construção social denominado securitização” (p. 198). Desse modo, a fim que se compreenda a formação do processo de securitização de um tema, torna-se importante conhecer as suas categorias operacionais:

[...] **objetos referentes**, isto é, aquilo que é percebido como objeto de ameaça existencial; **ator securitizador**, que não se reduz ao Estado, podendo incluir os grupos sociais, os indivíduos, as organizações e os grupos transnacionais, que reivindicam a existência de uma ameaça para o objeto referente – o ator securitiza a ameaça; **atores funcionais**, que não pertencem a nenhuma das duas categorias anteriores, mas, direta ou

indiretamente, tem um papel relevante nas dinâmicas de segurança de um setor (VILLA, 2020, p. 66).

Sobre o processo de securitização, Villa menciona a título exemplificativo que:

[...] os migrantes do mundo em desenvolvimento ou dos países mais pobres (agentes referentes) tem sido indentificados por governos ou setores da sociedade de ideologia ultraconservadora (agentes securitizadores) nos EUA e na Europa como uma ameaça ao bem-estar das sociedades ou da cultura desses lugares (2020, p. 66-7).

Ao encontro, Reis e Brancante entendem por securitização:

[...] processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim, que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança. Esta definição parcimoniosa esconde, porém, a verdadeira querela em torno deste processo. O questionamento fundamental deve ser: “o que é segurança”? Dada a resposta, desdobram-se ainda perguntas indispensáveis para a discussão entre os autores, enumeradas por Hintermeier. Segurança para quem e para quê? Segurança para quais valores? Estar seguro de quem ou do quê? Segurança por quais meios e estratégias? (2009, p. 77).

Pode-se compreender que a etapa do processo de securitização decorre de um caminho, no qual num primeiro momento se estará diante do debate sobre o tema, mas não necessariamente contará com o envolvimento do Estado nessa discussão – aqui o tema caracteriza-se por se encontrar **não politizado**; no segundo momento, começa-se a pensar uma política de Estado voltada a determinada temática em discussão, aqui o tema passa a ser **politizado**; e quando o tema ou matéria é analisado sob a ótica estratégica, com medidas e ações voltadas a sua realização, se está diante do processo **securitizado**; e por fim, é possível que haja a **dessecuritização** do tema, à medida que passará a ser regulamentado e normatizado, e por conseguinte, o tema é **politizado**.

A dessecuritização pode ser exemplificada com o Decreto e posterior legislação brasileira para o tráfico de pessoas, aqui sem dúvida há um campo de políticas que foram pensadas e construídas em prol da prevenção e do

enfrentamento do crime transnacional, inclusive contando com aporte dos *policy makers*.

Realizada a análise acerca do processo da não politização a efetivação da politização de temas no Brasil, retoma-se o questionamento inicial: há que se falar que o tema do contrabando de migrantes é de fato politizado no Brasil? Existem políticas voltadas para essa matéria no país?

O tema em questão merece ser debatido internamente no país e a sua análise depende do viés voltado ao seu enfrentamento: de um lado o olhar do ângulo da securitização, com o combate e repressão; e de outro a preocupação da observância dos direitos humanos das pessoas que migram. Cada ângulo requer uma resposta própria e autônoma, haja vista apresentarem particularidades distintas.

Com o decorrer da pesquisa, após o levantamento dos dados e sua apuração, foi possível averiguar que a última década, apresenta um contexto no qual a abordagem do contrabando de migrantes se enquadra em uma agenda securitária, preocupada com a repressão e o enfrentamento da prática do delito transnacional.

Isso se confirma, a partir da atuação do Brasil, perfectibilizada pelos projetos e ações em parceria com países desenvolvidos. Como por exemplo, o adotado entre 2013 e 2016, com o ICMPD que implementou o Projeto “Migrações Transfronteiriças”, cuja finalidade era fortalecer a capacidade do Governo Federal Brasileiro para gerenciar novos fluxos migratórios, sendo esse projeto financiado pela União Europeia. Recentemente, como já abordado na tese, tem-se o *TRACK4TIP*, iniciativa de três anos (2019-2022) implementada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o *EUROFRONT*, na Tríplice Fronteira.

Então, para abordar a matéria do contrabando de migrantes a partir do processo das etapas de securitização, deve-se percorrer o seguinte caminho: existe o debate em torno do tema do contrabando de migrantes no Brasil junto ao Ministério da Justiça Segurança Pública e seus órgãos – DEMIG e Polícia Federal – ambos reconhecem a sua existência. Contudo, não há publicização da

matéria, tampouco ele está disponível no campo de busca no site do MJSP, onde a referência é voltada, especificamente, ao tráfico de pessoas.

No DEMIG (MJSP), conforme narrativa do Coordenador-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes do Departamento, Dr. Valdson Rabelo, a política deve ser alavancada pelo Ministério da Justiça (MJSP), ele é o ator responsável para fazê-la⁶⁶.

A coordenadora do núcleo de gestão para política atrelada ao enfrentamento dos crimes transnacionais junto ao DEMIG (MJSP), reconhece que o contrabando de migrantes ainda não é um tema que se encontra nos debates internos, enquanto preocupação política de Estado, mas que a partir de 2019 ele passou a ganhar enfoque e certamente será inserido no IV Plano da Política Nacional, em 2023, conforme mencionou em entrevista⁶⁷.

Assim, evidencia-se a não politização do tema contrabando/tráfico de migrantes, pois há o reconhecimento da existência do fenômeno. Porém, o Estado brasileiro não se vincula a sua deliberação, à medida em que não se envolveu a ponto de partir para a elaboração de uma política pública ou plano nacional, direcionados ao enfrentamento e prevenção.

Reitera-se, a atuação da Polícia Federal em âmbito de repressão do crime organizado transnacional – contrabando de migrantes. O que se difere na matéria do tráfico de pessoas, que por sua vez, possui no plano doméstico legislação própria e um plano nacional para prevenção e combate, inclusive com a adoção de medidas que englobam as vítimas dessa prática delituosa.

A próxima etapa, que seria a politização em relação ao contrabando de migrantes, não ocorreu no Brasil. O que nos leva a percepção de que no Brasil houve a efetivação da securitização em relação ao tema, tendo em vista o plano estratégico que envolve a política de Estado ao atuar com seus parceiros no controle e na repressão fronteiriça, ou seja, a repressão do crime em si, sem

⁶⁶ Conforme mencionado no subitem 2.3.2 - o entrevistado Dr. Valdson ao ser questionado sobre quais atores estatais a nível governamental estão à frente da política pública migratória brasileira, e como tal política está sendo pensada e elaborada na última década, responde que: “a política de enfrentamento é nossa do DEMIG, coordenação geral. Nós não executamos, mas fazemos uma descentralização por meio de convênios com estados e municípios. A Polícia Federal faz a repressão”.

⁶⁷ A descrição da narrativa encontra-se disposta no subitem 2.3.1.

levar em consideração todas as intercorrências advindas do fenômeno do contrabando de pessoas/migrantes. Portanto, não corrobora para a prevenção da prática delituosa, sequer garante a proteção dos direitos daqueles que se deslocam.

Sobre a atuação da Polícia Federal, cabe mencionar que o órgão subdivide suas atividades em dois níveis: o nível I que é repressivo e deflagra diversas operações sobre operações policiais contra crimes transnacionais, no qual atua no guarda-chuva do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas; e o nível II responsável pelo controle migratório e pelo ingresso de indocumentados no país. Quanto a esse ponto da atuação da PF, o entrevistado Sr. Antônio Silva⁶⁸, agente da Polícia Federal, sublinhou a importância do desenho da instituição, à medida que:

[...] a área de polícia de migração ela está dentro do campo da polícia administrativa e uma das características dessa divisão é a pouca estrutura física e humana, que acaba sendo por vezes relegada. A área de polícia da migração, é uma área fiscalizatória muito limitada, até pelas mudanças legislativas ocorridas sobre a matéria. Colocou nossa atuação dentro de um formalismo, tudo precisa ser comprovado documentalmente [...].

Acerca disso, o entrevistado complementa ao referir que “a partir desse cenário, o contato com esses temas transnacionais, como contrabando de migrantes, acaba sendo restrito. Não há um canal de diálogo entre polícia de migração com a área de inteligência”.

Sr. Antônio Silva ressalta sua preocupação e interesse para com a temática do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas, porém aduz que sua “experiência nessa área é por interesse pessoal, eu olho para a unidade migratória com olhar da inteligência”.

Sendo, portanto, o nível da repressão o responsável por abordar o contrabando de migrantes no país. Reis e Brancante (2009), asseveram a prevalência da “defesa de que o argumento propositivo primordial é o de que, se

⁶⁸ Entrevista concedida a autora em 27 de setembro de 2021, pelo Agente da Polícia Federal locado em Dionísio Cerqueira/Barracão, cidades conurbadas.

a imigração deve ser securitizada, ela deverá ser focada no combate aos crimes transnacionais, ou “ciclos transnacionais de violência política” (p. 98).

Sem dúvida, no Brasil na última década vislumbra-se configurada a securitização do tema envolvendo o contrabando de migrante, pois há ausência de um controle político doméstico. Ela passa a ocorrer e ser gerenciada através do combate e da repressão. Tal atuação decorre do papel desempenhado pelos órgãos vinculados a segurança e a sua fiscalização migratória nas fronteiras, a exemplo das ações e medidas desempenhadas pelo Centro de Inteligência - Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), pela divisão da Polícia Federal no seu Nível I (repressão).

Em não sendo o contrabando de migrantes um tema politizado no Brasil, a realização da proteção dos direitos humanos dos transmigrantes, e adoção de uma política social capaz de reduzir os impactos advindos dos obstáculos enfrentados, dia após dia, pelas pessoas em deslocamento, se tornará um objetivo distante e de difícil alcance e concretização. Uma das intercorrências na manutenção do *status quo* “da perpetuação dos fluxos de indocumentados”, será o fomento da invisibilidade dessa prática delituosa, o que aumentará a procura pelos “coiotes” e os atores principais desse cenário – os transmigrantes – continuarão inseridos à margem da realidade que compõe a migração Sul-Sul.

3.2.2 Como vem sendo operacionalizada a estratégia de controle em matéria do contrabando de migrantes nas fronteiras entre o Brasil e Argentina na última década?

E matéria de operacionalização estratégica de controle nas fronteiras entre o Brasil e a Argentina, pela extensa faixa transfronteiriça que permeia ambos os territórios - espaços ocupados pelas cidades conturbadas: Barracão no Paraná; Dionísio Cerqueira em Santa Catarina e Bernardo de Irigoyen território provincial de *Misiones*, e a Tríplice Fronteira: *Puerto Iguazú* (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) e *Ciudad del Este* (Paraguai) – resta importante averiguar como e de que forma esses espaços vem sendo controlados na última década

pela estrutura estatal, e quais são as implicações no tocante a proteção de pessoas que cruzam tais fronteiras.

A partir dessa perspectiva vale trazer à tona alguns questionamentos que podem, por sua vez, auxiliar na melhor compreensão do controle/repressão realizado nesses espaços, à medida que se perfectibiliza a prática do contrabando de migrantes e suas intercorrências.

Mas, por que isso importa? Importa, porque se está diante da porta principal de ingresso dos indocumentados tanto no Brasil, quanto na Argentina. Claro que o ingresso via aeroportos internacionais também ocorre, mas em menor grau e com outras particularidades, visto os aeroportos internacionais se caracterizarem por serem espaços de fronteira, aqui o ingresso irregular acaba sendo mais sofisticado, uma vez que a atuação dos coites reflete na venda de serviços, como falsificação de visto, de passaporte, entre outros.

Desse modo, também se faz necessário para o contexto pesquisado, conhecer e compreender como operam os centros de vigilância destinados ao controle das redes de coites nos espaços de fronteiras. Assim como, também é relevante verificar se há a militarização de trechos fronteiriços e como é feito tal controle na extensa área de fronteiras. Sem deixar de lado os reflexos que tais controles terão em relação a proteção de direitos aos transmigrantes.

Para responder a essas indagações, tendo em vista a falta de literatura e de dados, aporta-se, então, para a análise de conteúdo das entrevistas semi-estruturadas, sendo uma fonte primária no levantamento e construção dos dados. Assim, é de grande valia a entrevista concedida pelo Delegado da Polícia Federal Dr. Joziel Brito, chefe do Serviço de Repressão da Polícia Federal, que atua diretamente na repressão dos crimes transnacionais, em especial o recorte da pesquisa está em torno do contrabando de migrantes.

Para tanto, o entrevistado ao ser questionado sobre os centros de vigilância e sua operacionalização, cuja função é a de controlar a atuação dos coites nas fronteiras entre Brasil e Argentina, asseverou que: “o Brasil ele tem hoje órgãos de inteligência que monitoram os fluxos migratórios e suas características, esses centros não funcionam necessariamente na fronteira”.

Acrescentou ainda que: “a Polícia Federal criou uma base chamada base de enfrentamento a promoção de tratamento ilegal e crimes conexos (ABMIG), com funcionamento no interior de Minas Gerais, por ser o estado que mais envia nacionais a outros países”.

Ao encontro dessa *expertise* o entrevistado refere também a relevância da utilização de tecnologia, de banco de dados, de programas de reconhecimento facial e da coleta de dados biométricos, inicialmente realizado em Roraima, e após em Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira:

[...] Nós temos utilizado no trabalho também o uso de tecnologia, por quê? Chegamos na conclusão em termos estratégicos, que a vítima tanto do tráfico quanto do coite é muito fragilizada, muito vulnerabilizada e você provoca muitas vezes a revitimização. A pessoa não está preparada para falar sobre o que passou. Ai estamos usando a tecnologia através de *Bio Intelligence Technologies*... por exemplo: na minha lista de passaportes tenho uma base de dados com e-mails de que solicitou os passaportes, dessas 200 pessoas, eu vejo cruzando com outro banco de dados, que desse número, X vieram deportadas pela polícia de migração norte-americana. É um indício que essa suposta agência de viagem é um coite. A gente não vai nas vítimas, claro que em algum momento, em algum determinado tipo de investigação você vai ter que ir à vítima, mas geralmente vamos por outra linha [...].

O entrevistado Dr. Joziel de Brito complementa: “há inteligência, claro que há, além dessa base ABMIG, há projetos nas fronteiras, por exemplo, na Venezuela, conhecer o migrante para proteger. Porque quando você conhece o migrante você reconhece quem é coite e quem é o migrante, por distinção você identifica quem é vítima e quem é o autor do crime”. Por fim, destaca que: “há uma forte cadeia de inteligência, tanto artificial quanto de inteligência clássica, não só da polícia, mas de outras corporações, como a própria ABIN”.

Na sequência questionou-se como a Polícia Federal vinha operando e procedendo no deslinde e posterior investigação da rede transnacional do contrabando de migrantes na fronteira (Brasil e Argentina), no tocante ao transporte, falsificação de documentos, controle nas fronteiras e requisição de vistos (atos praticados pela rede da organização transnacional), na última década.

Sobre o ponto, Dr. Joziel de Brito salientou que “quem é punido é aquele que se aproveita dessa prática [...]. Na última década sempre estivemos focados na repressão, no combate ao crime”. Por fim, questionado se a partir de 2010 havia alguma ação prevista especificamente para o contrabando de contrabando, o entrevistado respondeu que “sim sempre houve”.

Sobre o contrabando de migrantes entre as fronteiras binacionais, Sr. Antônio Silva, quando entrevistado, mencionou não vislumbrar a ocorrência do contrabando de migrantes na região de Dionísio Cerqueira em Santa Catarina. Mas, ele trouxe para um dado importante, ao relatar que alguns migrantes possuem residência formal no Brasil e na Argentina, concomitantemente, o que propicia um livre trânsito entre as fronteiras.

Nas palavras do entrevistado: “o ponto de controle migratório na região de Dionísio Cerqueira não fica na Aduana, fica no posto da polícia federal, em torno de um quilômetro de distância, qualquer pessoa passa por ali sem controle nenhum”. Esse fato acabou por despertar o interesse do controle de fronteiras pela Polícia Argentina, que iniciou um monitoramento e investigação.

Tal ação resultou na apuração de um único episódio, desde 2016, de um Senegalês que estava envolvido com a prática de tráfico de pessoas, ou seja, ele estava inserido dentro do contexto do crime transnacional:

[...] Agora de fato, aqui em Dionísio Cerqueira não temos, não nos chegou formalmente, casos de contrabando de pessoal, isso não acontece. Já foram tomadas algumas medidas na área operacional, a partir da unidade de migração, em regra ao contrário de outras nacionalidades, os senegaleses não optam pelo trabalho formal. Eles vêm geralmente homens jovens e a atividade econômica que desenvolvem é o comércio informal. Aqui é um corredor de passagem, estabelecem residência no Brasil e na Argentina. E a partir disso, tendo a residência formal nos dois países transitam entre as duas fronteiras, e nós monitoramos alguns casos. **Dentre esses casos que foi produzido pela Polícia Argentina, foi o de que entre os senegaleses havia vítimas de tráfico de pessoas, prática realizada pelo próprio Senegalês. Ele retinha os passaportes de outros migrantes, mas foi um único episódio, desde 2016**⁶⁹ (grifo nosso).

⁶⁹ Entrevista concedida a autora em 27 de setembro de 2021, pelo Agente da Polícia Federal locado em Dionísio Cerqueira/Barracão, cidades conurbadas.

A respeito do livre trânsito de migrantes entre as fronteiras binacionais, e aproveitando da vivência do entrevistado Sr. Antônio Silva, que experencia em seu dia a dia essa realidade, questionei se podemos falar que há um controle sobre a atuação dos coitotes ou não na região? Em resposta ele afirmou: “minha percepção é que pela Polícia Argentina e Gendarmeria Nacional Argentina⁷⁰ há um controle maior, mas por parte das instituições brasileiras não”.

Acrescenta ainda que “há um exército argentino, ali existe algum controle militarizado. No lado brasileiro há os batalhões de fronteira e operações do exército que ocorrem de tempos em tempos. Assim como, a Força Nacional mantinha em Dionísio Cerqueira uma operação permanente, que foi desmobilizada a pouco tempo”.

Além disso, a respeito da atuação brasileira no controle/repressão do crime organizado transnacional, o entrevistado Dr. Joziel de Brito relatou que:

[...] temos uma série de programas que estimulam a o combate ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes. Em relação a INTERPOL, a Polícia Federal ela é quem é o ponto de contato, somos integrantes. Não existe um policial da INTERPOL ou ele está em Cingapura ou Lion na França (únicos locais que mantêm alguns recrutados de vários países). Nós somos parte de destaque a nível mundial pela Operação Turquesa. A operação congrega mais países que a ONU. Além disso, o Brasil é destaque com o centro coordenativo mundial, situado em Brasília e coordenando o mundo, uma grande expertise em lidar com a Interpol.

No que se refere a atuação conjunta do Brasil e da Argentina, destaca-se o Acordo multilateral firmado em Buenos Aires, no ano de 2018, entre Brasil e Argentina com abrangência na Comunidade de Polícias das Américas (Ameripol)⁷¹. Segundo o discurso ocorrido na cúpula, o ministro da Segurança

⁷⁰ Gendarmeria Nacional Argentina é a Força de Segurança, de natureza militar com características de Força Intermédia, que cumpre a sua missão e funções no âmbito da Segurança Interna, Defesa Nacional e apoio à Política Externa.

⁷¹ A Comunidade de Polícias das Américas (Ameripol) foi criada em 2007, com a assinatura de 18 países integrantes, entre eles o Brasil, durante encontro de polícias da América Latina e Carine, em Bogotá, Colômbia. Fazem parte da Ameripol, 33 unidades de polícias e 25 órgãos observadores, entre eles a Interpol.

Pública à época, Raul Jungmann, ressaltou que “a Ameripol⁷² é peça chave na articulação e planejamento de operações conjuntas com ênfase nas fronteiras e no combate ao crime organizado e às facções criminosas” (BRASIL, 2018, versão on-line).

Tal articulação de segurança proporcionará a criação de “centros integrados binacionais ou trinacionais nas fronteiras com a participação de policiais, agentes de imigração, da receita federal, inteligência e forças armadas” (BRASIL, 2018, versão on-line).

A partir do exposto e das narrativas apresentadas pelos entrevistados, que convivem com a realidade do crime transnacional, o controle e a repressão da prática delituosa vêm sendo efetivada, na última década, em alguns trechos de fronteira entre Brasil e Argentina pelos órgãos de fiscalização e de Polícia de ambos os países.

O controle evidencia-se de forma mais acentuada na região das cidades conurbadas por parte da Argentina, com a atuação da militarização pela Gendarmeria Nacional Argentina. Contudo, em alguns pontos focais a fronteira ainda é bastante permeável e de fácil acesso e trânsito. O que de certo modo, acaba por facilitar a expansão e o aumento do contrabando de migrantes nessas regiões pouco monitoradas.

Por outro lado, a rigidez excessiva do Estado no controle e na repressão das regiões de fronteira, contando inclusive com o seu fechamento em algumas regiões, também ocasiona o crescimento da atuação das redes de coites, pois gera uma seletividade de quem ingressa no país pelas fronteiras terrestres.

E para superar essa seletividade os coites ofertam serviços cada vez mais sofisticados aos migrantes, o que não garante a mínima proteção dessas pessoas durante todo o traslado.

Nessa esteira, a entrevistada Sra Marina Rongo Barbosa, da Conectas Direitos Humanos, salienta que o fechamento fronteiriço terrestre, propriamente

⁷² “Em termos de segurança, nenhuma outra entidade tem a legitimidade e a capacidade de articular em escala continental as forças policiais, coordenar e promover ações de prevenção, investigação e repressão ao crime, além de programas de intercâmbio, formação e aperfeiçoamento das polícias” (BRASIL, 2018).

dito, não obstaculizará o ingresso de migrantes indocumentados/irregulares no território nacional:

[...] Fechar fronteira não impede que as pessoas ingressem no território nacional, o que se tem é um passivo gigante e que a PF não consegue dar conta. Ambiente caótico de passivo de documentação. Só o que permanece fechada são as fronteiras terrestres, o que significa uma seletividade migratória, e é por ali que ingressam os migrantes com maior vulnerabilidade. É tudo isso que gera um ambiente caótico para a migração no país. As pessoas vão vir por coiotes, trilhas irregulares, são submetidas a situação de violência, assédio, tráfico, a fronteira fechada não é solução⁷³.

Nesse ponto, é irrefutável a lacuna existente em matéria de proteção de direitos humanos àqueles que se deslocam e são vítimas do contrabando de migrantes. Essa lacuna/*gap* de des(proteção) se potencializa como uma intercorrência negativa e que não foi levada em consideração na última década. Isso gera consequências severas para a vida dos migrantes inseridos nesse processo, que como já dito são deixados à margem da sociedade e vítimas de um sistema estatal falido.

Não há dúvidas de que estão em uma situação de estado de exceção, à medida que a vontade soberana da rede dos contrabandistas passa a controlá-los e regulá-los. Como bem aponta Agamben, as suas vidas são reduzidas a condição de mera vida nua, ou seja, desprovidos de direitos e de proteção estatal. O sistema político-jurídico, por meio do controle biopolítico, manipula as questões relacionadas à migração, fragilizando-os e excluindo-os, como ator social, das decisões políticas e jurídicas que lhe dizem respeito.

Bahbha, Diretora executiva do Comitê de Estudos de Direitos Humanos da Universidade de Harvard, ao abordar o tema do contrabando de migrantes remonta a ideia de que o Estado precisa centrar o seu olhar para além daquela visão tradicional de securitização, com viés de segurança nacional e de proteção

⁷³ Entrevista concedida a autora em 29 de novembro de 2021, pela Sra Marina Rongo Barbosa. Assessora de Projetos, Conectas Direitos Humanos.

exclusiva de seus interesses, em direção a inclusão de proteção de direitos humanos, inclusive da garantia de direitos dos migrantes:

Os Estados precisam mostrar que têm suas fronteiras sob controle, mas também que a vida humana, de quem quer que seja, é uma preocupação sua. Precisa-se de uma estratégia nova, e princípios de direitos humanos que abordem a total impotência do migrante útil devem ser uma parte essencial dela (Bahbha, 2005, versão on-line).

A pesquisadora afirma ainda que o aumento do controle eficaz da migração pelos Estados, em especial no setor de contrabando de pessoas, aumenta a demanda e o risco afeta o preço do serviço prestado pelo coioete. Essa realidade na última década tem movimentado a chamada migração comercial de entrada irregular, e gera até US\$ 10 bilhões por ano em todo o mundo. Complementa que se trata de um negócio complexo:

As with traditional businesses, in the human-smuggling industry demand and risk affect price. By increasing both, effective immigration controls have driven up the price of smuggling. According to one study, the price that smugglers (locally called “snakeheads”) charge to bring migrants from China’s Fujian province into the United States has more than doubled, from \$28,000 in the early 1990s to about \$60,000 in 2001. Similarly, since September 11 and the resulting tightening of American border controls, the price Mexican migrants pay to “coyotes” to take them across the border into Arizona has reportedly tripled to more than \$1,500. As a result, commercial migration assistance to secure undocumented or irregular entry generates as much as \$10 billion a year worldwide. Here we have a complex business, directly fuelled by the contradictory pressures now driving immigration policy, that yields substantial and escalating material rewards (2005, versão on-line).

No entanto, não se está aqui na defesa de que os Estados não devam fiscalizar e controlar as suas fronteiras, a partir de processos de securitização, de modo algum. Mas, o controle/repressão sob a ótica securitária deve ocorrer e deve ser aprimorada para acompanhar a realidade contemporânea dos fluxos migratórios. Porém, sem perder de vista a preocupação com a manutenção da integridade e dignidade humana dessas pessoas.

A narrativa do Dr. Joziel de Brito aponta para esse caminho:

[...] A primeira premissa da Polícia Federal é a de que migrar não é crime. O migrante merece toda proteção estatal, até por ser o Brasil signatário de tratados internacionais de direitos humanos. Nós temos uma lei de refúgio muito humanitária. Em que pese a lei é mau usada por alguns, nós temos que cumprir a lei que é bastante acolhedora. Já estamos no III Plano Nacional de enfrentamento do tráfico de pessoas e contrabando de migrantes. Há uma política séria. Dentro desse escopo da migração o migrante é protegido [...].

Conforme mencionado na pesquisa, o III Plano Nacional para o tráfico de pessoas e contrabando de migrantes está direcionado ao tema do tráfico humano e seu enfrentamento. A entrevistada Sra Marina Bernardes de Almeida, coordenadora de Gestão da Política e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJSP, reforçou em entrevista que “até 2019 a nossa coordenação sempre foi focada exclusivamente no enfrentamento ao tráfico de pessoas”.

Percebe-se, a falta de ações e programas ou um diálogo, entre Estado e Sociedade Civil Organizada, que enfrentem as intercorrências que o contrabando de migrantes gera para as vítimas envolvidas. Como dito pela coordenadora de Gestão da Política e dos Planos Nacionais CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJSP, Sra Marina de Almeida, a matéria do contrabando de migrantes é pauta para o futuro IV Plano Nacional, que terá início em 2023:

[...] é justamente incorporar tratativas que contemple o contrabando de migrantes, já está no nosso horizonte, desenvolver uma política de enfrentamento, de prevenção, de conscientização sobre o tema, quais são os danos, justamente com esse intuito de promoção de uma migração regular, ordenada e ordenada com preceitos que o Brasil procura adotar de não discriminação. Aí a gente tem um longo trabalho pela frente⁷⁴.

Em vista do exposto, é possível aferir que o controle/repressão em relação ao contrabando de migrantes e suas intercorrências, a exemplo do ingresso de migrantes indocumentados/irregulares no território nacional pelos coiotes, se

⁷⁴ Entrevista concedida a autora em 18 de outubro de 2021.

perfectibiliza por meio do processo de securitização. A sua efetivação conta com o aparato de inteligência, de tecnologia e da militarização nas regiões de fronteiras. A operacionalidade desse controle foi aperfeiçoada na última década no Brasil e na Argentina, mas pouco se age para a prevenção desse delito.

Resta evidente a necessidade de avançar para além desse *modus operandi*, haja vista a realidade apontar para a exigência urgente de políticas voltadas a proteção da vida das pessoas que integram os fluxos migratórios.

A questão a saber é se há o entendimento, por parte de quem é responsável por alavancar a política de prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes, no sentido de corroborar para que as vítimas não sofram as violações, as quais estão sujeitas ao se deslocarem por meio do auxílio dos coiotes. Relembro acerca dessa questão a narrativa do Dr. Valdson Rabelo que:

“reconhece que enquanto política pública é uma política ainda muito incipiente, de enfrentamento e conscientização de prevenção, e quem acaba tendo muito mais propriedade e mais atuação nesse tema específico é de fato a Polícia Federal, que atua nas fronteiras e tem justamente esse papel de controle migratório e que também está dentro do MJSP.

Nesse sentido, tendo em vista o reconhecimento pelo órgão responsável – DEMIG - em alavancar a política voltada para o enfrentamento e conscientização de prevenção do contrabando de migrantes, de que não há uma resposta estatal efetiva para a questão da prevenção e proteção, bem como aponta ser a Polícia Federal a atuante nessa esfera, faz-se relevante verificar como se apresenta a percepção dos atores envolvidos com a temática sobre a ocorrência da violação de direitos das vítimas do contrabando de migrantes. É o que será abordado no subitem seguinte.

3.3 Os atores envolvidos na construção de políticas públicas migratórias no Brasil estão tendo a visão da violação das vítimas na ocorrência do contrabando de migrantes?

Sabe-se, que em matéria do contrabando de migrantes e suas intercorrências, o ator que está na linha de frente atuando é a Polícia Federal, órgão fiscalizador, administrativo e repressivo. Como visto no subitem anterior, é ela que está imbuída da operacionalização do controle do ingresso de pessoas no território nacional. E conta com um moderno aparato tecnológico e de segurança para efetivar a proteção/combate/repressão nas fronteiras entre Brasil e Argentina.

Dessa feita, insta averiguar se dentro desse complexo fenômeno que é a migração transnacional existe a percepção, por parte de quem atua com o tema, de que o migrante sofre violação, sistemática, em seus direitos e na sua dignidade humana. Isso ocorre ainda no interior do país de origem, após no transcurso do deslocamento, na passagem pelos países de trânsito e na chegada ao país de destino.

A entrevistada Sra Marina Rongo Barbosa salienta as variadas violações suportadas pelos migrantes, pois “as pessoas vão vir por coiotes, trilhas irregulares, são submetidas a situação de violência, assédio, tráfico, entre outros fatores”. O Delegado da Polícia Federal Dr. Joziel de Brito enfatiza sobre a revitimização dos migrantes, que acabam adentrando em território nacional por meio dos coiotes:

[...] chegamos na conclusão em termos estratégicos, que a vítima tanto do tráfico de migrante quanto vítima do coiote, é muito fragilizada, muito vulnerabilizada e você provoca muitas vezes a revitimização quando da investigação do delito. Por isso a importância do uso da tecnologia, que pode servir como uma ferramenta para evitar que ocorra essa revitimização, muitas vezes a vítima não está preparada para lembrar e reviver tudo novamente [...] ⁷⁵.

⁷⁵ Entrevista concedida a autora em 08 de novembro de 2021.

Outro ponto importante é o abordado durante a entrevista com a Sra Marina Rongo Barbosa, quando ela menciona que “a questão do contrabando de migrantes não é mapeada pela Conectas Direitos Humanos”. Trata-se, de uma área nova a ser conhecida e compreendida.

Na mesma linha, ao questioná-la sobre uma possível interlocução da sociedade civil com o Estado brasileiro, no enfrentamento e prevenção da atuação da rede de coiotes no traslado de migrantes indocumentados para o Brasil, a resposta é de que:

[...] o que estamos tentando é sensibilizar e dialogar com o governo no sentido de que no fechar fronteira você aumentará o fluxo irregular via coiotes. Estamos tentando sensibilizar para que isso não aconteça. O governo, sem dúvida, vem dando maior atenção agora a questão do contrabando, isso me preocupa pois você não está criando um fluxo de entrada e acolhimento, mas um aumento para a militarização para o combate do contrabando de migrantes⁷⁶.

Além disso, sobre políticas públicas ou a falta delas, destinadas aos migrantes indocumentados, a entrevistada Sra Marina Barbosa, comenta que:

No meu ponto de visto não há política pública. Tem abrigamentos, a operação acolhida, por exemplo, acolhe mesmo em situação irregular, mas isso é recente. Em outros locais do Brasil há uma insegurança muito grande em relação aos indocumentados. Acabam em situação de total insegurança. A lei fala que um dos princípios da política brasileira é a migração regular⁷⁷.

Complementa sobre uma possível aniquilação dessa comunidade migrante no país, seja por falta de ação estatal ou por não prevenir/enfrentar o contrabando de migrantes, nas suas palavras:

[...] eu acredito que sim, a aniquilação é velada [...] é uma forma de você ir estrangulando, não permitir que essas pessoas permaneçam no território. Existe uma seletividade, como se migrante em situação humanitária não fosse capaz de gerar riqueza no país. O governo tenta com um jeitinho, velado, colocar

⁷⁶ Entrevista concedida a autora em 29 de novembro de 2021.

⁷⁷ Entrevista concedida a autora em 29 de novembro de 2021.

à margem a comunidade migrante ou procede a deportação de quem está em situação irregular⁷⁸.

No mesmo sentido, o entrevistado Padre Paolo Parise da Missão Paz aponta que “não há política voltada a proteção de indocumentados. Não tem nem uma política para migrante no país, tem uma lei. No máximo tem uma política repressiva”⁷⁹.

Diante dos relatos expostos, a ausência de políticas públicas de Estado, em torno dos migrantes indocumentados ou irregulares no Brasil, vítimas da prática do contrabando de migrantes, demonstra a falta de ação na prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes no país. Esse contexto aponta para uma possível aniquilação, implícita, não só de quem pratica o ato ilícito: os coiotos, como também a aniquilação dos próprios migrantes, uma vez que são deixados à própria sorte pelo Estado, que possui o dever de proteção. Ao encontro, o Padre Paolo Parise da Missão Paz refere em entrevista que: “aniquilação dos migrantes não é explícito, mas acaba sendo uma consequência, essas pessoas são aniquiladas e se tornam o anel mais frágil da sociedade”⁸⁰.

Sobre essa questão, vale lembrar a lição de Mbembe (2018), quando aduz que “a expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso, matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais” (p. 5). O autor enfatiza “a soberania é a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é descartável e quem não é” (MBEMBE, 2018, p. 41).

Logo, em resposta ao questionamento central do presente subitem, o ator responsável por alavancar a política pública para a prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes – DEMIG - está tendo a visão da violação de direitos humanos das vítimas, quando da ocorrência do ingresso de indocumentados pelos coiotos.

⁷⁸ Entrevista concedida a autora em 29 de novembro de 2021.

⁷⁹ Entrevista concedida a autora em 04 de novembro de 2021.

⁸⁰ Entrevista concedida a autora em 04 de novembro de 2021.

Contudo, a realidade na última década, demonstra a inoperância estatal na adoção de ações e medidas efetivas para proteger, não discriminar, reconhecer a dignidade inalienável da comunidade migrante indocumentada/irregular. Observa-se, ainda a incipiente atuação da Sociedade Civil em relação ao contrabando de migrantes e suas intercorrências.

Como mencionado em entrevista, pela Conectas Direitos Humanos, o tema ainda não foi mapeado. O entrevistado da sociedade civil, Padre Paolo Parise afirma que “até tem conversa, tem diálogo, de maneira especial com alguns órgãos sobre a questão, mas me parece não ser um tema relevante nesse momento”.

Em termos de política migratória são vários os desafios. Dentre eles, destaca-se a urgência de conciliar e garantir os direitos humanos para as vítimas - migrantes indocumentados - da prática delituosa do contrabando de migrantes. Uma possibilidade que se desenha para 2023, de acordo com o sublinhado pela coordenadora de políticas do DEMIG, Sra Marina, é a inserção da matéria no IV Plano Nacional.

Mas, como se verificou entre 2010 e 2018, a matéria deveria ser pautada dentro dos Planos Nacionais voltados a esfera do crime organizado transnacional, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, entretanto, o contrabando ficou em segundo plano, sendo a atuação direcionada totalmente a prevenção e enfrentamento do tráfico humano.

Para que se efetive de fato a inserção da matéria do contrabando no próximo Plano Nacional, deve-se levar em consideração a cooperação inter-regional entre os países fronteiriços e receptores da transmigração. Tal mecanismo deve abarcar os consulados dos países envolvidos, pois inseri-los nas ações coordenadas poderá corroborar com a prevenção e proteção das vítimas do contrabando. No ponto, Padre Paolo Parise menciona em entrevista sobre a importância de chamar a responsabilidade os órgãos vinculados a representação dos Estados, sendo que em alguns deles a atuação dos coitotes é frequente:

[...] eu colocaria também a responsabilidade dos consulados. Acompanhei alguns casos de consulados que a gente inclusive pediu informações. As vítimas do contrabando de migrante vêm da mesma região, do meu país, do Peru do mesmo lugar, ou seja, regiões de extrema vulnerabilidade, se tornam locais em que os coiotos se abastecem as suas redes. Uma ação coordenada do poder nacional, nesse caso brasileiro, mas dos órgãos do local de origem. As vezes a gente tem a impressão de que os consulados querem se desfazer do problema, e não o resolvem. Outras vítimas irão surgir.

Por fim, o diálogo do Ministério da Justiça (SJSP) com a sociedade civil e com os migrantes, na construção de políticas públicas que propiciem práticas exitosas, é primordial para que as ações e políticas possam ser implementadas/executadas, em âmbito nacional, federativo e municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista do exposto no decorrer da presente pesquisa, não resta dúvida de que a migração transnacional se evidencia por apresentar-se como fenômeno social complexo, além de trazer consequências severas para àqueles que se deslocam e cruzam fronteiras. Em que pese os fluxos migratórios Sul-Sul em direção ao Brasil e a Argentina não ocorrerem de forma segura, ordeira e regular, o ingresso de indocumentados nas fronteiras de ambos os países cresce exponencialmente. Isso se deve ao auxílio das redes organizadas transnacionais, por meio da atuação dos coiotes, que prestam serviços cada vez mais especializados e sofisticados, a fim de possibilitar os deslocamentos. Desse modo, para que fosse possível enfrentar e, posteriormente, responder ao problema da pesquisa, o estudo dividiu-se em três capítulos, os quais possibilitaram conhecer e compreender o objeto analisado.

O primeiro capítulo se preocupou em compreender e desvelar as principais categorias analíticas (trans) migratórias, como refugiados e migrantes, além de abordar as distinções e especificidades existente entre o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, ambos considerados crimes transnacionais.

Partiu-se, então da análise do conceito de transnacionalismo e da migração transfronteiriça, uma vez que esse novo olhar influenciou estudiosos da área das migrações, em especial, nas duas últimas décadas, visto o amplo papel que a migração internacional assume para além de um deslocamento entre um país de origem, de trânsito e de destino, com alcance internacional.

O transnacionalismo sugere que se fale de transmigrantes, e essa transformação implica a revisão de conceitos que giram em torno de Estado-nação, soberania e governança migratória. Transmigrantes ultrapassam as fronteiras nacionais que têm concepção de identidade, de direitos e de legislação totalmente discrepantes em relação aos conceitos tradicionalmente conhecidos sobre as mesmas realidades. Do mesmo modo, os transmigrantes carregam consigo o seu idioma, a sua cultura, os seus valores históricos, a sua tradição, os seus ideais políticos, entre outros aspectos. Essa realidade refletirá nos

Estados de trânsito e de destino, à medida que eles terão a necessidade de reinventar-se para dar conta da realidade que é a migração transnacional, inserindo nesse processo todas as intercorrências que ela gera. Pode se observar, que a partir da última década, a necessidade de deixar o seu local de origem ganha intensidade. Essa realidade estará cada vez mais em expansão com as mudanças sofridas em âmbito mundial. A razões são diversas: questões climáticas, ambientais, mudança do clima, interferência humana, conflitos armados, perseguições, entre tantos outros acontecimentos que têm abalado as estruturas dos países.

Certamente, não se trata de tarefa fácil, pelo contrário, esse talvez seja o maior desafio que os Estados, especialmente latino-americanos, terão que enfrentar. É necessário um diálogo em âmbito global e regional, com intuito de criar mecanismos eficazes, pois afinal deve-se primar pelo princípio: “pessoas em primeiro lugar, independentemente, do *status* migratório”. As reflexões precisam ser pautadas nas questões securitizatórias em relação as gestões fronteiriças, mas, sobretudo, e diria que esse deve ser o objetivo central dos atores envolvidos com a matéria, deve-se levar em consideração a urgência em dialogar e gestar políticas migratórias efetivas voltadas a proteção das vítimas do contrabando de migrantes.

Para pensar o foco das políticas, tem-se dois caminhos: o viés da prevenção e proteção, e àquele relativo ao combate/repressão dos crimes transnacionais, que abarca o contrabando de migrantes, uma realidade diária suportada pelos migrantes em seus deslocamentos. Porém, no Brasil a atuação se perfectibiliza, na última década, dentro da seara da segurança nacional, tendo em vista que o tema passou a ser securitizado e não é politizado.

Essa migração transnacional com fluxos Sul-Sul, trazem consigo desdobramentos para o cenário latino-americano, em especial, para o Brasil e a Argentina. Essa nova configuração migratória se reflete com a chegada de haitianos em território brasileiro, a partir de 2010, fato que ganhou relevo, tendo em vista o aumento de haitianos nos anos subsequentes. Em 2014 foi a vez dos Senegaleses se deslocarem para o Brasil. A escolha se deu pela ocorrência da Copa do Mundo e da realização das Olimpíadas de 2016, corroborado com a

construção de hidrelétricas e à repercussão midiática sobre o crescimento econômico do país. Após, os venezuelanos iniciaram os fluxos em direção ao Brasil, que desde 2015 passa a se intensificar.

Tais fluxos são compostos, quase na sua totalidade, de migrantes indocumentados. Panorama que contribui sobremaneira para o aumento da atuação das redes transnacionais do crime organizado por meio dos coiotes. Como consequência dessa realidade, o período entre 2010 e 2018, demonstra a permanência de um estado de exceção e de um controle biopolítico. O controle (bio) político da comunidade migratória se perfectibiliza no país de origem, quando o seu Estado não garante a proteção devida, tampouco propicia condições para um deslocamento ordenado, regular e seguro; do mesmo modo quando são aliciados pelos coiotes; e em todas as intercorrências suportadas pelos migrantes no decorrer de todo o deslocamento.

Esse panorama foi marcado, na última década pela política da intolerância, do medo, do desconhecido – não sabemos quem é o “outro”, o “estranho”, o “chegado” – é criada uma dicotomia entre o “nós” e “eles”, como bem sublinha a filósofa italiana Donatella.

A migração tem sido para os Estados algo repulsivo. As práticas adotadas pelo ente soberano circundam a exclusão, a invisibilidade e o descarte humano. As decisões não são tomadas, a partir do olhar voltado aos seres humanos e para a manutenção de sua dignidade, mas para a sobrevivência do modelo “Estado-nação”, que há muito não se sustenta, além da manutenção daquela visão soberanista e da segurança de seus limites territoriais geográficos.

Na sequência, o segundo capítulo se prestou a verificar se há regimes internacionais voltados a migração em âmbito global, e como tem sido a discussão do tema em foros multilaterais, sendo a Assembleia Geral das Nações Unidas o espaço de diálogo e construção, pelos Estados e Organizações Internacionais. O resultado dos últimos anos, foi a construção do Pacto Global para as Migrações, que tem por finalidade a promoção da cooperação internacional, definindo princípios orientadores e prevê um quadro político multilateral.

O Pacto engloba as variadas facetas que fazem parte do fenômeno da migração, como a gestão das fronteiras, a introdução clandestina e o contrabando de migrantes e a documentação dos migrantes. No entanto, a sua extensão a nível de efetividade e aplicabilidade, tem mostrado frágil na esfera mundial, enquanto mecanismo multilateral. Primeiro, por não se tratar de um Tratado (regime internacional) que cria obrigações jurídicas e vincula àqueles que passam a ser signatários. Mas, o Pacto se reveste por ser uma recomendação, a fim de que àqueles que realizam a sua adesão passem a colaborar mutuamente para minimizar as violações sofridas pelos migrantes indocumentados. Sem essa cooperação cria-se um ambiente propício para a livre atuação dos coiotes. Nesse ínterim, torna-se relevante entender o que leva um migrante buscar pelo serviço de um coioite. Compreender as interseccionalidades inseridas nessa realidade poderá contribuir para minimizar a des (proteção) sofrida pelas comunidades migrantes. Voltar as ações para que a migração possa ser minimamente ordeira, segura e regular, beneficiará a todos os envolvidos, inclusive os Estados de trânsito e de destino. Claro que não é tarefa fácil de se realizar, haja vista, o contrabando de migrantes ser um dos crimes mais rentáveis na contemporaneidade, a nível global.

Na mesma linha, e considerado outro imenso desafio, é “cifra inexistente” ou “cifra oculta”, ou seja, a ausência de estatística do universo de indocumentados que ingressa em território brasileiro. Essa questão remonta a invisibilidade que acarreta o crime do contrabando de migrantes.

Sobre a matéria do contrabando de migrantes, destaca-se a partir dos relatos dos entrevistados, que recentemente o tema passou a ser pauta nas discussões domésticas do Brasil e da Argentina. Porém, de forma tímida e incipiente, ao passo que não há ações e medidas concretas voltadas a prevenção e enfrentamento, ou seja, não existe política, tampouco mecanismos de cooperação regional ou internacional. O enfoque ainda está voltado a prevenção e combate do tráfico de pessoas, tema que foi politizado no Brasil.

Em relação a República da Argentina, é possível afirmar que o país está um passo à frente do Brasil, no tocante ao aparato normativo. Tal fato decorre da inserção do viés protetivo aos migrantes, como uma prioridade a ser levada

a cabo, ao gestar a legislação pátria. Isto é, trata-se de uma política de Estado. Sem dúvida a decisão representou ao país uma mudança de paradigma na gestão da mobilidade humana.

A resposta para combater o contrabando de migrantes, portanto, está no fortalecimento da cooperação interseccional a nível internacional, inter-regional e regional, assim como no estímulo e reforço de coordenação nacional capaz de garantir a harmonização transfronteiriça que preencha as lacunas atuais. A única forma de coibir a atividade delituosa será pela colaboração, seja pelo exercício da diplomacia ou pela criação e implementação de políticas, entre os diversos atores envolvidos com as migrações nos países de origem, trânsito e destino.

Por derradeiro, o terceiro capítulo objetivou saber o que há de as bases políticas no Brasil e na Argentina, em relação a prevenção e o enfrentamento do contrabando de migrantes, entre 2010 e 2018. A análise serviu como ponto focal para responder a primeira parte do problema da pesquisa: *qual é o aparato político-jurídico de cooperação existente entre o Brasil e a Argentina para o enfrentamento e prevenção do contrabando transnacional de migrantes em suas fronteiras?* Sobre o questionamento, afirma-se que o Brasil e a Argentina pactuaram acordo de cooperação, em 2014, a fim de prevenir a ocorrência do tráfico de pessoas. Assim, não há especificamente acordo de cooperação entre ambos os países direcionado a matéria do contrabando de migrantes. A título regional sobre a atuação do Mercosul, tem-se a aprovação do Acordo firmado entre o Brasil e a Argentina contra o contrabando/tráfico de migrantes entre os Estados-Partes do Mercosul, assinado em Belo Horizonte - Brasil - em 16 de dezembro de 2004, cujo objetivo é prevenir e combater o contrabando de migrantes, bem como promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre os Estados para esse fim.

Buscou-se, outrossim, averiguar como se dá a operacionalização e a cooperação, em termos de ações, campanhas de conscientização, esforços, mecanismos e políticas públicas conjuntas que visem a prevenção da prática do contrabando/tráfico de migrantes, ressalvada a atuação voltada à proteção dos direitos humanos da comunidade migrante, enquanto sujeitos de direitos. Para tanto a partir desse escopo pretendeu-se responder a segunda parte do

problema de pesquisa, qual seja: *como tal aparato, enquanto política pública, está sendo operacionalizado nas fronteiras entre os dois países?*

Além disso, o campo empírico e o contato com os atores, envolvidos na matéria do contrabando de migrantes, e responsáveis por pensar a gestão dessa política, foi possível ampliar o foco de análise, à medida que o objeto estudado deve ser observado sob duas perspectivas: a primeira com o enfoque voltado ao enfrentamento do crime e sua repressão. Aqui o Estado age de acordo com seu processo securitizatório e alinhado com os interesses hegemônicos do centro.

A segunda destinada a inclusão da proteção dos direitos humanos dos migrantes no eixo de trabalho estatal em diálogo e cooperação com outros atores inseridos na temática, como a sociedade civil organizada, as organizações internacionais, Estados parceiros, principalmente àqueles que possuem relações fronteiriças, e a inserção dos migrantes nesse processo. Essa premissa de proteção oportunizará uma política social, o que de fato seria um grande contributo para conter a invisibilidade dessa realidade, pensada de fato para uma migração Sul-Sul.

Contudo, com o decorrer da pesquisa e após o levantamento dos dados e sua apuração, é possível depreender, que na última década o contexto do contrabando de migrantes se enquadra em uma agenda securitária, preocupada com a repressão e o enfrentamento da prática do delito transnacional.

Evidencia-se a não politização do tema contrabando/tráfico de migrantes, à medida em que o Estado brasileiro não se envolveu a ponto de partir para a elaboração de uma política pública ou plano nacional, direcionados ao enfrentamento e a prevenção.

Dessa feita não há um aporte jurídico-político brasileiro em matéria do contrabando/tráfico de migrantes, inexistente Lei nacional específica sobre o tema. No mesmo sentido, as narrativas apresentadas nas entrevistas coletadas, demonstram uma atuação muito mais direcionada ao enfrentamento da prática criminosa transnacional, especialmente, àquelas ligadas ao tráfico humano.

Ademais, o controle excessivo do Estado na repressão das regiões de fronteira, leva ao crescimento da atuação das redes de coites, eis que a implementação de medidas restritivas acaba por gerar um ambiente de

seletividade de quem ingressa no país pelas fronteiras terrestres. E para superar essa seletividade os coíotes ofertam serviços cada vez mais sofisticados aos migrantes, o que não garante a mínima proteção dessas pessoas durante todo o traslado.

Diante do exposto, é possível perceber a ausência de políticas públicas de Estado, em torno dos migrantes indocumentados ou irregulares no Brasil, vítimas da prática do contrabando de migrantes. O cenário aponta para a total falta de ação no tocante a prevenção e o enfrentamento do contrabando de migrantes no país. Isso implica na aniquilação, embora implícita, dos próprios migrantes, uma vez que são deixados à própria sorte pelo Estado, que possui o dever de proteção. Os desafios impostos são muitos. Mas, o mais urgente talvez seja conciliar e garantir os direitos humanos para as vítimas - migrantes indocumentados - da prática delituosa do contrabando de migrantes.

APÊNDICE
**QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS ENTREVISTAS SEMI-
ESTRUTURADAS**

1. Ministério da Justiça (Departamento de Migrações - DEMIG)

- a) Quais atores estatais a nível governamental estão à frente da política pública migratória brasileira?
- b) E como tal política está sendo pensada e elaborada na última década?
- c) Quais são as políticas públicas elaboradas e implementadas pelo aparato estatal, a partir da instituição do DEMIG, no enfrentamento e prevenção da prática do contrabando de migrantes nos fluxos de indocumentados?
- d) Em que medida elas respondem os anseios e necessidades da comunidade migrante e visam a sua proteção?
- e) De que modo foram construídas, e se estão em diálogo ou em contraposição as normativas internacionais assumidas pelo Brasil?
- f) A discussão e elaboração da política está levando em consideração a visão do contrabando de migrantes? Ou apenas o olhar se volta para a categoria do tráfico de pessoas?
- g) O Brasil na última década firmou acordo de cooperação regional sobre migrações ou prevenção/enfrentamento da atuação dos coites nas fronteiras com algum país latino-americano ou do Mercosul? Em especial Brasil-Argentina?
- h) O Brasil na última década firmou acordo de cooperação internacional, a exemplo, com a UNODC (escritório das Nações Unidas para tráfico de drogas e crimes transnacionais) para abordar o contrabando de migrantes?

- i) Como o Ministério da Justiça, através do DEMIG, aborda a migração de indocumentados?
- j) Há registro relativo ao número correspondente do ingresso de indocumentados nas fronteiras do território brasileiro na última década?
- k) Houve ou há uma campanha voltada a prevenção da migração indocumentada em direção ao Brasil?

2. Polícia Federal (fronteira Brasil e Argentina – cidade de Barracão e Uruguaiana)

- a) Há centros de vigilância para o controle das redes de coiotos nas fronteiras?
- b) As fronteiras nos trechos são militarizadas?
- c) Há orçamento, e por conseguinte, atuação de agentes de inteligência nas fronteiras?
- d) Como a PF vem operando e procedendo no deslinde e posterior investigação da rede transnacional do contrabando de migrantes na fronteira (Brasil e Argentina), no tocante ao transporte, falsificação de documentos, controle nas fronteiras e requisição de vistos (atos praticados pela rede da organização transnacional)?
- e) Como os migrantes indocumentados são recepcionados pelo órgão responsável pela regularização migratória, a PF, ao relatarem que ingressaram no país por meio dos coiotos? Há discriminação/criminalização pela utilização desta prática do contrabando de migrantes?
- f) Em tendo a ciência do ingresso indocumentado de migrantes, através dos coiotos, há uma posterior investigação das redes/células de atuação nessas regiões fronteiriças?

- g) O Brasil na última década firmou acordo com a Argentina de cooperação regional para prevenção/enfrentamento da atuação dos coiotes nas fronteiras?
- h) Do mesmo modo, há algum acordo com a Interpol para esse fim?

3. Sociedade civil organizada - Conectas Direitos Humanos - Missão Paz/SP

- a) Para a sociedade civil organizada quem são os principais atores envolvidos diretamente na discussão e elaboração de políticas voltadas aos migrantes no Brasil?
- b) Quais são as ações/políticas pensadas para auxiliar os migrantes indocumentados no Brasil?
- c) Há uma interlocução da sociedade civil com o Estado no enfrentamento e prevenção da atuação da rede de coiotes no traslado de migrantes indocumentados para o Brasil?
- d) No ponto de vista da organização há políticas públicas de acolhimento e proteção direcionadas aos migrantes indocumentados?
- e) No seu ponto de vista a política pública ou a falta dela em torno dos migrantes indocumentados visa a aniquilação dessa comunidade? Seja por falta de ação estatal ou por não prevenir/enfrentar e combater o contrabando de migrantes?
- f) Ou será que os governos estatais visam coibir a atuação dos coiotes e suas ramificações?
- g) A sociedade civil teve a oportunidade de debater e dialogar sobre a elaboração do artigo 115 da Lei de Migrações sobre a “promoção da migração ilegal”?

REFERÊNCIAS

ABREU, R. A. M. (2004). Conceito de Governança Global: Problema da Reforma das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.ronizealine.eti.br/download/conceitodegovernancaglobal.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em jan. 2021.

ACNUR, Tendências Globais sobre refugiados e outras populações de interesse do Acnur. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em: out. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer. O poder soberano e a vida nua I. Tradução Henrique Burigo, 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2010.

_____. Estado de Exceção; tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-brasil-vai-deixar-pacto-global-de-migracao>. Acesso em setembro de 2019.

AIAMP. Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos. 2011. Protocolo de cooperación interinstitucional para fortalecerla investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes entre los Ministerios Públicos Ibero Americanos (AIAMP). Disponível em: https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/11/Protocolo_AIAMP.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Primeira Instância. Rev. bras. polít. int. 47 (1). Jun 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008>. Acesso em 15 jan. 2022.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo - Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. Companhia das Letras, 1990.

ARGENTINA, INFOLEG, Información Legislativa. Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional. Lei 25.632 de 29 de agosto de 2002. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/77329/norma.htm>. Acesso em 15 jan. 2022.

ARGENTINA, Ley Migraciones 25.871 de 2010. Dirección Nacional de Migraciones. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

ARGENTINA. Compromissos Internacionais. Direção Nacional de Migração. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/compromisos-internacionales>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ARGENTINA. Fórum Especializado de Migração do MERCOSUL. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ARGENTINA, INFOLEG, Información Legislativa. Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional. Lei 25.632 de 29 de agosto de 2002. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141452/norma.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BAHBHA, J. 2005. "Reforming immigration policy". Boston Review, Disponível em: <http://bostonreview.net/BR30.3/bhabha.html>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BAIRD, Theodore. Understanding human smuggling as a human rights issue. Governments typically view human smuggling as an issue of law enforcement and border control. Instead, human smuggling should be viewed as a human rights issue. 2013.

BAKEWELL, Oliver (2009): South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences. Published in: Human Development Research Paper (HDRP) Series , Vol. 07, No. 2009. Disponível em: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/19185>. Acesso em 20 de julho de 2021.

BARDIN, Laurence. "Definição e relação com outras ciências" e "Categorização". In: _____ Análise de conteúdo. Porto: Edições 70, 2011.

BATTER, Scott. Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods. New York: Oxford University Press, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. Estranhos à nossa porta. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

_____. Confiança e medo na cidade. Rio de Janeiro: Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

_____. Vidas Desperdiçadas. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor: 2005.

_____. Globalização: As conseqüências humanas. Tradução: Marcus Penchel. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro. 1999.

BECK, Ulrich. Was ist Globalisierung? Frankfurt: Suhrkamp, 1997.

BENHABIB, Seyla. Derecho de los otros: Extranjeros, residentes y ciudadanos. primera. Barcelona: Gedisa, 2005.

BENHABIB, Seyla. REGIMES DE FRONTEIRA NA ERA DE COVID. 27 DE MARÇO DE 2021. In Abolition Democracy 13/13. Disponível em: <http://blogs.law.columbia.edu/abolition1313/seyla-benhabib-border-regimes-in-the-age-of-covid/>. Acesso em 29 de julho de 2021.

BETTS, Alexander. Global Migration Governance – the emergence of a new debate. 2011. Oxford University. Disponível em: www.globaleconomicgovernance.oxford. Acesso em 19 set. 2021.

_____. Towards a soft law framework for the protection of vulnerable migrants. 2008. ACNUR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/48b7f9642.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

BONETI, Lindomar Políticas públicas por dentro / Lindomar Boneti. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2017. Libro digital, PDF.

BRASIL. Discurso do Chefe da Delegação ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Nova York, 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.un.org/migration/statements.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Discurso do Chefe da Delegação ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Nova York, 3 de outubro de 2013. Disponível em: <https://papersmart.unmeetings.org/ga/68th-session/hld-international-migration-and-development/statements>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Ministério da Justiça e Segurança Pública atua em parceria com a União Europeia para reforçar a segurança nas fronteiras Disponível em> <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-atua-em-parceria-com-a-uniao-europeia-para-reforcar-a-seguranca-nas-fronteiras>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. ICMPD. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/cooperacao-tecnica-internacional/icmpd>. Acesso em 03 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça, 2019. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Publicado em 04/12/2014 15h57 Atualizado em 31/07/2019 16h33. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/leia-mais/leia-mais>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 124 1º semestre de 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm. Acesso em: 20 de out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.101, de 6 de setembro de 2013. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8101.htm.
Acesso em: 20 de out. 2021.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm.
Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. / Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília : SNJ, 2008. Disponível em:
https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_PlanoNacionalTP.pdf. Acesso em 16 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça e Segurança Pública. II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. / Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013. 32 p. Disponível em:
https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça e Segurança Pública. III Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Publicado em 11/09/2019 11h48 Atualizado em 19/03/2020 16h10. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em 15 dez. 2021.

BRASIL. CONATRAP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-protecao-2/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. Agência Brasil. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-brasil-vai-deixar-pacto-global-de-migracao>. Acesso em setembro de 2020.

BRASIL. AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. CCJ aprova acordo de combate ao tráfico de migrantes no Mercosul Acordo prevê intercâmbio de informações e medidas legislativas e administrativas nos países integrantes do bloco. 20/04/2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/139709-ccj->

[aprova-acordo-de-combate-ao-trafico-de-migrantes-no-mercosul/](#). Acesso em 15 jan. 2022.

BROLAN, Claire. An analysis of the human smuggling trade and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air or Sea (2000) from a refugee protection perspective. *International Journal of Refugee Law*, v. 14, n. 4, 2002

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 51, n. 1p. 137-168, 2008.

CARLING, Jørgen. Refugees are also Migrants. E todos os migrantes são importantes, 2015. Disponível em: <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/> Acesso em: 10 jan. 2021.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 17ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CASTLES, Stephen, HAAS, Heln de, MILLER, Mark J. *The age of migration: Intenational population movements in the modern word*, 2014.-Fifth edition.

CASTLES, Stephen. ENTENDENDO A MIGRAÇÃO GLOBAL. Uma perspectiva desde a transformação social. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, núm. 35, juliodiciembre, 2010, pp. 11-43. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Brasília, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012002>. Acesso em: 03 jan. 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf* Acesso em: 20 jul. 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. *Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Cordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília,DF: OBMigra 2019. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a.* Acesso em: 20 jul. 2021.

CEPAL. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/CRPD.3/6)*, Santiago, 2019. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44457/6/S1801012_es.pdf.

Acesso em: 27 jul. 2021.

CHANTAL MOUFFE, Hegemony and the New Political Subjects: Towards a New Concept of Democracy, in FROM MARXISM TO THE INTERPRETATION OF CULTURE 89, 90 (Cary Nelson & Lawrence Grossberg eds., 1988).

CHUTE, Tanya. Globalization, Security and Exclusion. CRS Working Paper Series, n. 3, 2005.

CIDH. Comissão Interamericana de direitos humanos. Disponível em:

<https://cidh.oas.org/que.port.htm>. Acesso em: 06 jun. 2021.

COMISSÃO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL (GCIM), Migração em um Mundo Interconectado: Novos Rumos de Ação. Relatório da Comissão Global sobre Migração Internacional, 5 de outubro de 2005, disponível em: <https://www.refworld.org/docid/435f81814.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Extraordinária de Janeiro de 2012. X Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 14 de dez. 2011

_____. X Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 12 de dez. de 2012.

CORTE I.D.H.Cf. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010. Série C Nº 218, par. 97, e Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2013. Série C Nº 272, par. 129.

CRESWELL, John. Projeto de pesquisa. Métodos qualitativo, quantitativo e misto. tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Acervo Digital Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br>. Acesso em 15 jan. 2022.

DELMAS-MARTY, Mireille. Por um direito comum. Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DI CESARE, Donatella. Estrangeiros residentes. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020.

DITMORE, Melissa; WIJERS, Marjan. *The negotiations on the UM Protocol on Trafficking in Person*. NEMESIS, n. 4, p. 79 – 88, 2003.

FARIA, Maria Rita Fontes. Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira / Maria Rita Fontes Faria. – Brasília: FUNAG, 2015.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. Dossiê - migrações e políticas de acolhida: o direito à acolhida e o caráter securitário das leis de migração. TRAVESSIA - Revista do Migrante - Ano XXXI, Nº 83 - Maio - Agosto / 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38868.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2022.

FOUCAULT, M. 1977. História da sexualidade: Vol. I: A vontade de saber. Rio de Janeiro, Edições Graal, 152 p.

FRANCISCO, Papa. Carta encíclica Fratelli Tutti. Vaticano, 2020. Disponível em http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papafrancesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

GAÚCHAZH. Saiba como os "coiotes" atuam na fronteira do Brasil com a Argentina Estrangeiros encontram auxílio de facilitadores para entrar transitar entre os países na clandestinidade Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2012/07/saiba-como-os-coiotes-atuam-na-fronteira-do-brasil-com-a-argentina-3825811.html>. Acesso em out. 2017.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GLICK SCHILLER, N. BASCH CRISTINA, L. BLANC-SZANTON Towards a Definition of Transnationalism Introductory Remarks and Research Questions First published: July 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33482.x>. Acesso em: 10 jul. 2021.

G1, O Globo. Atualizado em 20/05/2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/imigrantes-deriva-por-35-dias-sao-resgatados-no-litoral-maranhense-22700096>. Acesso em dezembro de 2018.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH. The International Organization for Migration and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns. Documento submetido à 86ª Sessão do Conselho Governamental da OIM, em novembro de 2003.

ICMPD. Centre for Migration Policy Development. Disponível em: <https://www.icmpd.org/about-us/the-organisation>. Acesso em: 03 nov. 2021.

IPPDH. Instituto de Políticas Públicas em direitos humanos. Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR. El caso de las ciudades de la “Triple Frontera”. Buenos Aires, jul.

2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/migracion-derechos-sociales-y-politicas-contra-la-trata-de-personas-en-las-fronteras-del-mercosur/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

INTERPOL. Operação da INTERPOL tem como alvo o contrabando de migrantes e o tráfico humano Disponível em: <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-operation-targets-migrant-smuggling-and-human-trafficking>. Acesso em: 20 out. 2021.

JONES, D. Which Migrants? Temporary or Permanent? July 1992 Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33494.x>. Acesso em: 10 jul. 2021.

JORDAN, Ann D. Human Rights or Wrong? The Struggle for a Rights-Based Response to Trafficking in Human Beings. *Gender and Development*, Oxford: Oxfam, v. 10, n. 1, 2002, p. 28-37.

KAPUR, Ratna. *Travel plans: border crossings e the rights of transnational migrants*. Harvard Human Rights Journal, Cambridge, v. 8, 2005.

KOSER, Khalid. Informe sobre las migraciones en el mundo 2010 el futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio. In la Organización Internacional para las Migraciones. 2010. Disponível em: <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/155>. Acesso em: 15 dez. 2021.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. Sesc-SP/Cebrap, 2016, p.24-41.

MARTINE, G. A globalização inacabada migrações internacionais e pobreza no século XXI. In: SERVIÇO PASTORAL dos Migrantes. (Org.) Travessias na desordem global Fórum Social das Migrações. São Paulo: Paulinas, 2005.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Traduzido por Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018. 80 p.

MIGRAMUNDO. Países anti-Pacto Global para Migração chegam a prender solicitantes de refúgio. Por Victória Brotto -21 de janeiro de 2019 Disponível em: <https://migramundo.com/paises-anti-pacto-global-para-migracao-chegam-a-prender-solicitantes-de-refugio/>. Acesso em: 19 set. de 2019.

MILLS, C. Wright. A imaginação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em junho de 2019

MORLINO, Leonardo. Problemas y opciones en la comparación. In MORLINO, Leonardo; SARTORI, Giovanni. La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/migrantes-enfrentam-grande-risco-de-desaparecimento-forcado-alertam-especialistas/>. Acesso em mar. 2021.

NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017. Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular. Disponível em: <https://www.un.org/es/conf/migration/>. Acesso em: 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral: Pacto Global para a Migração aprovado com 152 votos a favor. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652601>. Acesso em: 19 set. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. Nova York: DESA, 2006.

NACIONES UNIDAS. Reservados todos los derechos. Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, julio de 2012, p, 5.

NAÇÕES UNIDAS. Documento 57/387 de 9 de setembro de 2002. Strengthening of the United Nations: an agenda for further change.

NAÇÕES UNIDAS. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Note by the Secretary-General.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). ONU e UE lançam na quarta-feira (19) iniciativa para combater tráfico de pessoas Unidas e contrabando de migrantes, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-e-ue-lancam-na-quarta-feira-19-iniciativa-para-combater-trafico-de-pessoas-e-contrabando-de-migrantes/>. Acesso em: Out. 2017).

NEWSLETTER, Migra Mundo. Disponível em: <https://migramundo.com/paises-anti-pacto-global-para-migracao-chegam-a-prender-solicitantes-de-refugio/>. Acesso em setembro de 2019.

OIM. ONU MIGRAÇÃO. Disponível em: <http://www.iom.int/key-migration-terms>. Acesso em: out. 2017.

OIM. ONU MIGRAÇÃO. Retrato da Governança da Migração: República Federativa do Brasil. Julho 2018. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/sites/g/files/tmzbdl251/files/2018-09/Retrato%20da%20Governan%C3%A7a%20da%20Migra%C3%A7%C3%A3o>

[o-%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil_1.pdf](#). Acesso em 15 jan. 2022.

OIM. ONU MIGRACIÓN. Derecho internacional sobre migración N ° 34 - Glosario de la OIM sobre Migración, 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>. Acesso em jan. 2021.

OIM. ONU MIGRACIÓN. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>. Acesso em jan. 2021.

OIM. ONU MIGRACIÓN. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/mais-de-300-mil-panfletos-informativos-multil%C3%ADngues-refor%C3%A7am-preven%C3%A7%C3%A3o-do-tr%C3%A1fico-de-pessoas-na>. Acesso em: 11 abr. 2021.

OIM. ONU MIGRACIÓN. Visões do Contexto Migratório no Brasil / Marcelo Torelly, coordenador ; Aline Khoury, Luís Renato Vedovato, Veronica Korber Gonçalves. – Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <https://repositoryoim.org/handle/20.500.11788/2032>. Acesso em: 28 out. 2021.

OIM. ONU MIGRACIÓN. Plataforma MigraCidades é selecionada para Banco de Boas Práticas dos ODS da Agenda 2030. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/plataforma-migracidades-%C3%A9-selecionada-para-banco-de-boas-pr%C3%A1ticas-dos-ods-da-agenda-2030>. Acesso em: 03 nov. 2021.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Dossiê Migração. Estudos av. 2 (57) • Ago 2006 • <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200002>

PATARRA, Neide Lopes. Governabilidade das Migrações Internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como País de Emigração. I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo. Brasília: FUNAG, 2009.

PÉCOUD, Antoine. Global Governance and International Migration Narratives. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

PÉCOUD, Antoine. (2021) Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Third World Quarterly, 42:1, 16-33, DOI: 10.1080/01436597.2020.1768065. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1768065>. Acesso em: 27 set. 2021.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. Os Deslocamentos Forçados de Haitianos e suas Implicações: Um desafio global na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

REIS, Rossana R. A política do Brasil para as migrações internacionais. Contexto internacional, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jun. 2011.

REIS, Rossana R., BRANCANTE, Pedro Henrique. A “securitização da imigração”: mapa do debate. Lua Nova, São Paulo, 77: 73-104, 2009.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/KwbJt6hy4bmVYYCMThfjspd/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 20 jan. 2022.

ROSENAU, J.N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.N.; E. CZEMPIEL (orgs.), Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília, UNB, 2000.

RUIZ, Castor. O campo como paradigma biopolítico moderno. In: Cadernos IHU. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisino, edição 372, de 05-09-2011.

Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/4063-castor-ruiz-5>.

Acesso em: 20 jul. 2021.

RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. O poder soberano e a vida nua In: Cadernos IHU. São Leopoldo: Instituto Humanitas Unisinos, edição 371, de 29-08-2011.

Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/4044-castor-ruiz-4>

Acesso em: 20 jul. 2021.

RUIZ, Castor M. M. Bartolomé. A sacralidade da vida na exceção soberana, a testemunha e a sua linguagem: (re)leituras biopolíticas da obra de Giorgio Agamben. Cadernos IHU. São Leopoldo: Instituto Humanistas Unisinos. Ano 10, nº39, 2012. Disponível em:

<http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ihu/039cadernosihu.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. Giorgio Agamben, controvérsias sobre a secularização e a profanação política. In: Cadernos IHU em Formação: Agamben. Ano IX, n. 45, 2013a.

Disponível em:

http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/formacao/45_cadernosihue mformacao.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

RUIZ-ESTRAMIL, Ivana. (2018). El refugiado: sujeto de frontera, sujeto fronterizo. Iberoamérica Social: revistared de estudios sociales IX, pp. 77 - 93.

Recuperado en <<https://iberoamericasocial.com/refugiado-subjeto-frontera-subjeto-borderizo>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

SAMADDAR RATNABIR. The marginal nation: transborder migration from Bangladesh to West Bengal. The University Press Limited (UPL). Primeira Publicação: 1999. 227 p.

SILVA, Glauco Peres da. Desenho de pesquisa / Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado. -- Brasília: Enap, 2018.

TORELLY, Marcelo, coordenador; KHOURY, Aline, VEDOVATO, Luís Renato, GONÇALVES, Veronica Korber. Política de refúgio do Brasil consolidada –

Brasília: Organização Internacional para as Migrações Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: A. P. Cachapuz Medeiros (Org.) Desafios do Direito Internacional Contemporâneo. Brasília: Funag, 2007, p.207-321.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (1): 137-168, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100008>. Acesso em: 20 de set. 2021.

UFRGS. Migracidades. Disponível em > <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

UNHCR. GLOBAL TRENDS. 2019. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.43036325.1441903434.1611672653-1031013988.1611672653. Acesso em: 03 jan. 2021.

UNODC. ONU: mais de 30 mil migrantes morreram no mundo em travessias irregulares em 2014-2018, 2019. Disponível em: https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/01/onu_-mais-de-30-mil-migrantes-morreram-no-mundo-em-travessias-irregulares-em-2014-2018.html. Acesso em: 11 abr. 2021

UNODC, Global Study on Smuggling of Migrants 2018. (United Nations publication, Sales No. E.18.IV.9). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

UNODC. Chile é o primeiro país da América do Sul a adotar a campanha #NegocioMortal contra o contrabando de migrantes. 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2018/08/chile--o-primeiro-pas-da-amrica-do-sul-a-adotar-a-campanha-negociomortal-contra-o-contrabando-de-migrantes.html>. Acesso em: 03 nov. 2021.

UNODC. Working group on the Smuggling of Migrants. 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/WG_SoM_2021/Presentations/Benito.pdf. Acesso em 13 jan. 2022.

UNODC. Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em: out. 2017.

UNODC. A Short Introduction to Migrant west Bengal, 1999, p. 108-09.

UNODC. Programa TRACK4TIP, uma iniciativa de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/track4tip.html>. Acesso em 21 out. 2021.

UNODC. Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes: ações. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/acoes.html>. Acesso em 21 out. 2021.

UNODC. Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes: marco legal. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/marco-legal.html>. Acesso em 21 out. 2021.

UNODC. Grupo de Trabalho sobre Fluxos Migratórios Mistos da REDTRAM avança no combate ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/03/grupo-de-trabalho-sobre-fluxos-migratorios-mistos-da-redtram-avanca-no-combate-ao-trafico-de-pessoas-e-contrabando-de-migrantes.html>. Acesso em: 21 out. 2021.

UNODC. Corrupção: um grande obstáculo no combate ao contrabando de migrantes. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/02/07-corruption-a-major-obstacle-in-tackling-smuggling-of-migrants.html>. Acesso em: 01 nov. 2021.

VATICAN, NEWS. Disponível em: <https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2019-07/papa-francisco-missa-memoria-migrantes-lampedusa.html>. Acesso em: julho. de 2021.

VERTOVEC, Steven. Migrant Transnationalism and Modes of Transformation. In *International Migration Review* v. 38, n. 3, 2004.

VILLA, Rafael Duarte. *Segurança Internacional: leituras contemporâneas*. Curitiba: Intersaberes, 2020.

VLASSIS, Dimitri. Overview of the provisions of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols, p. 481.

VONO, Daniela; MARTÍNEZ, Jorge. Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2005. p.45-49.

WALLERSTEIN, Immanuel. *WORLD-SYSTEMS ANALYSIS*, in *World System History*, [Ed. George Modelski], in *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Developed under the Auspices of the UNESCO, Eolss Publishers, Oxford, UK, [<http://www.eolss.net>], 2004. Disponível em: <http://www.eolss.net/ebooks/sample%20chapters/c04/e6-94-01.pdf>, acesso em Janeiro de 2015.

_____. *The rise and demise of the world capitalist system: concepts for the essential Wallerstein comparative analysis*. New York: The New Press, 2000.