

CAROLINE CARROZZA LAGE GREGÓRIO

**DIREITOS HUMANOS, IMIGRAÇÃO
E DIVERSIDADE**

Orientador: Professor Doutor António José André Inácio

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Direito**

Lisboa

2022

CAROLINE CARROZZA LAGE GREGÓRIO

**DIREITOS HUMANOS, IMIGRAÇÃO
E DIVERSIDADE**

Dissertação defendida em provas públicas para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Curso de Mestrado em Direito, ramo Ciências Jurídico-Forenses, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, perante o júri, com o Despacho de Nomeação Nº210/2022, de 19 de maio de 2022, com a seguinte composição:

Presidente: Professor Doutor Vasco Becker-Weinberg;

Arguente: Professor Doutor Bruno de Oliveira Moura;

Orientador: Professor Doutor André Inácio

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Direito

Lisboa

2022

CAROLINE CARROZZA LAGE GREGÓRIO

Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Positivo, 2015. Pós-graduada em Negócios Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017. Pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela Católica de Santa Catarina.

A presente investigação foi redigida em português do Brasil, língua mãe da candidata.

Para Julia e Joey, com todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

Acredito estar vivenciando um dos momentos mais desafiadores da minha vida, ainda que com alguns tropeços, erros e perdas ao longo do caminho, é incrível poder contar e dividir esse momento com a minha família e meus amigos.

Morar em Portugal me proporcionou conhecer pessoas maravilhosas e que estão sempre presentes, são amigas que genuinamente desejam a minha felicidade e meu sucesso pessoal e profissional, dificilmente estaria aqui sem o ombro e apoio de Fábata, Alanna, Brenna e Thaís.

Agradeço aos meus pais, Marcos e Celma, que nunca mediram esforços para me proporcionar a melhor educação e, mesmo diante dos meus erros, permaneceram me incentivando incansavelmente. A minha irmã Marcele que mesmo à distância sempre soube quando eu estava angustiada e ansiosa e me ofereceu seu colo e seus ouvidos até que eu acalmasse meu coração.

A minha melhor escolha, André, obrigada por diariamente me empurrar, estimular, nunca deixar eu desistir e insistir incansavelmente para que eu continue realizando meus sonhos e, principalmente, por dividir a melhor aventura da nossa vida, nossa Julia.

Ao meu orientador, professor André Inácio, obrigada pelas conversas, debates, dicas e sugestões, por me acolher e fazer com que essa jornada fosse inesquecivelmente vivida.

“É justo que muito custe o que muito vale”.
Santa Teresa de Jesus.

RESUMO

A globalização trouxe consigo a compreensão de que estamos sempre em transformação e um dos elementos mais importantes de todo esse processo são as migrações. Não descurando o importante movimento a Leste, resultante da queda do muro de Berlim, a verdade é que o crescente do fluxo migratório cruzando o mediterrâneo até ao território europeu coincidiu com impossibilidade de conter o envelhecimento populacional e a busca de condições mais dignas e mais satisfatórias de vida. No intuito de não sofrer com os prejuízos que advém com as travessias e entradas ilegais, países europeus passaram a reconhecer os direitos e deveres dos estrangeiros em suas constituições, tratados e acordos internacionais que são signatários. Entretanto, quando se veem expostos ao risco, passaram a desenvolver políticas de securitização a fim de conter o fluxo ilegal e preservar a população. Portugal e Brasil reconhecem os direitos do estrangeiro em suas constituições e em leis complementares, de acordo com as necessidades da atualidade possibilitam a entrada dos estrangeiros em seus territórios a partir da concessão de Vistos, desde que preencham os requisitos necessários. É uma forma de controle do fluxo migratório, mas ainda atendendo as demandas da sociedade.

Palavras-chave

Fluxo migratório; Direitos humanos; Direitos Fundamentais; Princípio da Equiparação; Mediterrâneo; Securitização.

ABSTRACT

Globalization has brought with it the understanding that we are always changing and one of the most important elements of this whole process is the migrations. Not neglecting the important movement to the East, resulting from the fall of the Berlin Wall, the truth is that the growing migratory flow crossing the Mediterranean to European territory coincided with the impossibility of containing the aging population and the search for more dignified and more satisfactory conditions of life. In order not to suffer from the damage that comes with illegal crossings and entries, European countries began to recognize the rights and duties of foreigners in their constitutions, treaties and international agreements to which they are signatories. However, when they are exposed to risk, they started to develop securitization policies in order to contain the illegal flow and preserve the population. Portugal and Brazil recognize the rights of foreigners in their constitutions and in complementary laws, according to current needs, they allow foreigners to enter their territories after granting Visas, provided they meet the necessary requirements. It is a way of controlling the migratory flow, but still meeting the demands of society.

Keywords

Migratory flow; Human rights; Fundamental rights; Principle of Equivalence; Mediterranean; Securitization

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT.....	9
LISTA DE ABREVIATURAS.....	12
INTRODUÇÃO	13
2 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS	16
2.1 Direitos Humanos	16
2.2 Breve histórico	18
2.3 Direitos Fundamentais.....	19
3 DIREITO À IMIGRAÇÃO E DIREITOS DE IMIGRAÇÃO	24
3.1 Estrangeiro como sujeito de direitos na Constituição Portuguesa	24
3.1.1 Artigo 1º da Constituição da República Portuguesa e o princípio da dignidade da pessoa humana.....	25
3.1.2 Artigo 12º da Constituição da República Portuguesa e o princípio da universalidade.....	26
3.1.3 Artigo 15º da Constituição da República Portuguesa e o princípio da equiparação ou do tratamento nacional	27
3.1.4 Princípio da igualdade	29
3.2 Constituição Portuguesa e o tratamento de estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus.	31
3.2.1 Direito de Asilo.....	32
3.2.2 Direito dos Refugiados	33
3.3 Política de Vistos em Portugal.....	35
3.4 Estrangeiro como sujeito de direitos no regime brasileiro	36
3.4.1 Tipos de Vistos na Lei de Migração.....	40
3.4.2 Mais Médicos: uma perspectiva internacional (artigo 14º, Lei de Migração).	42
4 MIGRAÇÃO DO MEDITERRÂNEO À EUROPA	46
4.1 Arquitetura do Mediterrâneo	49
4.2 A Europa está ameaçada?	51

5 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL.....	54
5.1 Políticas de imigração e segurança.....	54
5.2 Securitização do fluxo migratório.....	55
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SUS – Sistema Único de Saúde

PMMB – Programa Mais Médicos do Brasil

PIASS – Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento

PROVAB – Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

EU – European Union

EUA – Estados Unidos da América

EIIL – Estado Islâmico do Iraque e do Levante

ONU – Organização das Nações Unidas

INTRODUÇÃO

O século XXI está sendo o século de grandes alterações estruturais, culturais e geográficas das sociedades e isso é devido a crescente do fluxo migratório. Esse fenómeno ocorre para os emigrantes pelas mais diversas razões, são elas: a fome, acesso a uma melhor educação e saúde, a expectativa de auferir uma reforma aquando da aposentação e a razão que tem contristado mundo, sobretudo neste último mês, por estar a ocorrer na Europa, as guerras.

Em contrapartida, existem os países que recebem os estrangeiros em seus territórios e que trataremos de forma mais dedicada neste trabalho, a União Europeia passou a abrir suas fronteiras em razão da sua população já envelhecida, todavia, essa abertura não é sempre bem quista, tampouco, incentivada.

Há desconfiança pelos europeus, ainda mais quando membros de grupos terroristas se disfarçam e se misturam entre aqueles que honestamente estão cruzando o mediterrâneo em busca de uma qualidade de vida mais digna. É diante deste cenário que se faz necessário analisar a geografia do mediterrâneo e as políticas de securitização adotadas pela União Europeia a fim de minimizar os prejuízos causados pelos grupos terroristas que pretendem restabelecer antigos mapas por via da reocupação de territórios no ocidente.

Questiona-se em relação àqueles que pretendem chegar legalmente ao território europeu, independente de suas motivações, quais são os direitos e deveres assegurados aos estrangeiros. Quando tratamos de direitos humanos e direitos fundamentais, tópicos tão debatidos em constituições e acordos internacionais que visam resguardar os migrantes, percebemos que ambas as expressões pretendem conferir dignidade a pessoa humana, mas qual é a abrangência de cada expressão e como foi o caminho trilhado por elas até este momento.

O direito à imigração permite possibilitar ao estrangeiro a entrada em um território que não é o de sua origem e assim permanecer. A Constituição Portuguesa contempla diversos princípios que atuam em harmonia aos acordos e tratados internacionais consignados pelo país e que reconhecem que aos estrangeiros será estendido o mesmo tratamento de um cidadão português. Ao analisar o artigo 15º da Constituição, que prevê o princípio da equiparação ou do

tratamento nacional, percebe-se a sua função aglutinadora em relação aos demais princípios, da dignidade da pessoa humana, da universalidade e da igualdade e a necessidade de resguardar aos destinatários os mesmos direitos e deveres que um nacional.

Para além de resguardar os direitos do estrangeiro no território português, igualmente importante a análise dos princípios constitucionais, é a análise da abordagem política dos Vistos de Portugal e os requisitos específicos para sua concessão. A Lei nº 23/2007, em seu artigo 45 e seguintes é que dispõe acerca dos tipos de Vistos, aprofundaremos o estudo, principalmente, nos tipos de Vistos de estada temporária, conhecidos por Vistos de Categoria D.

Em razão da nacionalidade da autora do presente estudo e dos acordos firmados entre Brasil e Portugal ao longo dos anos, não podemos olvidar do direito comparado em relação ao tratamento do estrangeiro como sujeito de direito no regime brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também dispõe acerca da equiparação entre nacionais e estrangeiros em termos jurídicos, isto só é possível em decorrência da sua natureza fraterna. E, com o passar dos anos, em consequência dos diferentes fluxos migratórios, foi necessário a partir de 2017, renovar o tratamento aos migrantes, extinguindo o antigo Estatuto do Estrangeiro, nascendo a nova Lei da Migração (nº 13.455/2017).

É com a Lei de Migração e a Constituição Federal de 1988 que os imigrantes têm seus direitos individuais, sociais, difusos e coletivos finalmente reconhecidos. Assim como em Portugal, não é possível tratar de direitos de imigração sem mencionar os tipos de Vistos concedidos pelo Brasil, esta menção ocorre também na Lei de Migração, nº 13.445/2017. Entre eles, aprofunda-se o estudo em um caso de imigração especializada, como ocorreu com o Programa Mais Médicos (PMMB), programa este instituído em 2013 e que visava combater desigualdades sociais no acesso a saúde básica com a vinda de profissionais estrangeiros.

A preocupação em se debater o fluxo migratório na União Europeia é se podemos definir quem são os responsáveis por este fenómeno e pela instituição de políticas de imigração e segurança. De um lado temos os povos mais carentes e excluídos que arriscam suas vidas e de seus familiares ao cruzarem o mediterrâneo e de outro lado temos os países europeus que, apesar de

visivelmente necessitarem de estrangeiros em razão de sua população envelhecida e desertificação de territórios, vivenciam os focos de riscos e insegurança face á ameaça de uma crescente de violência e instabilidade política, económica e social.

Diante desta antinomia, pauta-se a discussão sobre o desenvolvimento do conceito de securitização do fluxo migratório, é nesta seara que a política de imigração tem estruturado seus quatro eixos: a regulação dos fluxos, a promoção da imigração legal, a consolidação de políticas de cooperação internacional e políticas de integração das comunidades imigrantes.

Esta discussão é ainda mais fundamental tendo em vista que a crise do mediterrâneo e a guerra entre Rússia e Ucrânia tornou-se questão humanitária e requer proteção internacional, devemos pautar o entendimento deste sensível tópico no binômio direitos humanos e segurança e é neste sentido que caminharemos.

2 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A consagração das expressões direitos humanos e direitos fundamentais é fruto de mudanças ocorridas ao longo do tempo, principalmente quando nos referimos à estruturação das sociedades. Em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos', guardaria relação como os documentos de Direito Internacional por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional¹.

Embora estejam destinadas a conferir dignidade a pessoa humana, as expressões direitos humanos e direitos fundamentais, ainda que correlacionadas no ambiente jurídico e erroneamente tratadas como sinônimos por grande parte da doutrina, não devem ser confundidas, mas complementadas, razão pela qual, inicialmente, faz-se necessária sua distinção.

2.1 Direitos Humanos

Em verdade, a orientação doutrinária hodierna toma a expressão direitos humanos para retratar duas realidades ou vertentes divisadas: ora se vincula à dimensão internacional, ou seja referindo-se aos direitos válidos e vigentes para todos os povos em sua concepção de Humanidade global, independentemente do contexto político-social em que se ache imerso, transcendendo fronteiras nacionais, conjunturas históricas, contingências jurídicas e culturas étnicas específicas; ora se liga ao plano filosófico, para denotar aqueles direitos resguardados em sua concepção maior de "Homem"².

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.35.

² FRANCO, Marcelo Veiga. Direitos Humanos X Direitos Fundamentais: Matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. P. 7.

São direitos humanos aqueles inerentes a condição invariável de pessoa humana, independente de qualquer condição social ou econômica e na esfera internacional tem por escopo imputar validade e eficácia universal aos direitos do homem. Significa que ao serem tutelados pela ordem jurídica internacional, deixam de estar adstritos a uma ordem constitucional específica, embora devam ser considerados como parte integrante da mesma³.

Diante de tais fatos, revelam os direitos humanos um vasto campo de aplicabilidade e validade, tomados em seu sentido de direitos afetos a toda universalidade, e não meramente direitos restritos a uma concreta comunidade política estatal. Pretendem denotar, dessa forma, direitos atinentes e compreendidos a partir da evolução e das conquistas jurídicas de toda a Humanidade⁴.

Nesta seara, quando tratamos de direitos humanos tratamos de um paradigma moral, significa que a partir deles se torna iminente respeitar os direitos mais elementares do ser humano, ou seja, “são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir”⁵ e servem como sustentação para resguardar os interesses mais primários do homem relacionados a dignidade, liberdade e a igualdade.

Por essa razão, seriam os direitos humanos as liberdades, as garantias e os interesses elementares conferidos à pessoa pelo simples fato de nascer como ser humano, com a respectiva possibilidade de desenvolver as suas plenitudes com a ínsita criatividade e capacidade peculiares ao “Homem”. Destaca-se, assim, o aspecto nuclear do ser humano, ou seja, atribui ao âmago e ao cerne da pessoa humana um caráter de estrita e basilar juridicidade. Isso significa que o Direito abrigaria a esfera jurídica mais primária do indivíduo pela única razão de ele se constituir e se desenvolver como um ser humano⁶.

É através da perspectiva filosófica que os direitos humanos são retratados internacionalmente, independentemente se foram postos no ordenamento jurídico interno, o que significa que toda e qualquer ordem jurídica

³ Conforme, por exemplo, art.º 8º nº 1 da CRP.

⁴ Idem.

⁵ HERKENHOFF, João Batista. Curso de Direitos Humanos: Gênese dos Direitos Humanos. São Paulo, Acadêmica, 1994. P. 30.

⁶ FRANCO, Marcelo Veiga. Direitos Humanos X Direitos Fundamentais: Matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. P. 9.

deve respeitar os destinatários da condição humana e é aqui que se consagra a dignidade da pessoa humana.

2.2 Breve histórico

A Revolução Francesa constitui-se como um período de grande movimentação sociopolítica, que impactou, de forma duradoura, não só a França, mas todo o continente europeu⁷. E é neste contexto que, em 1789, surge a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, proclamando, dentre outras garantias, o direito de resistência à opressão política, o respeito pela dignidade das pessoas, a laicidade do Estado, a liberdade de pensamento e opinião e igualdade dos cidadãos perante a lei⁸.

Em consonância ao movimento sociopolítico, no final do século XVIII surgem com o constitucionalismo clássico as primeiras constituições escritas em que se privilegiava a supremacia da Constituição e os ideais de liberdade. Já o século XIX foi marcado pela consolidação dos direitos económicos, sociais e culturais, principalmente em decorrência dos movimentos das classes proletárias, impondo ao Estado a obrigação não só de abster-se de práticas abusivas para preservar as liberdades dos cidadãos, mas também o dever de prestações positivas em áreas como o trabalho, a saúde e a educação⁹.

O período após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, foi marcado pela assinatura do tratado de Versalhes e pela definição dos termos de paz entre os Estados, no entanto, não foi suficiente para evitar a eclosão da Segunda Guerra Mundial. E foi somente em 1945, no pós-guerra, com a criação da Organização das Nações Unidas composta por inúmeros países que objetivos como a promoção da paz e a defesa dos direitos fundamentais foram englobados¹⁰.

Neste sentido, em 1948, foi publicada a Declaração Universal dos Direitos do Homem em que se enunciam quais direitos fundamentais devem ser

⁷ DIÓGENES, Daniel Cabó. O direito à nacionalidade e a proteção do estrangeiro sob a perspectiva dos direitos humanos e fundamentais. Coimbra, 2015. P. 24.

⁸ Idem.

⁹ LAFER, Celso. A Reconstrução dos Direitos Humanos: um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 127.

¹⁰ DIÓGENES, Daniel Cabó. O direito à nacionalidade e a proteção do estrangeiro sob a perspectiva dos direitos humanos e fundamentais. Coimbra, 2015. P. 26.

preservados e defendidos, entretanto, ainda que os Estados signatários se comprometeram a promover a cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais¹¹ a Declaração não possui força vinculante, sendo necessária a criação de outros tratados a fim de assegurar a efetividade dos direitos.

Portugal e Brasil reconheceram expressamente a dignidade da pessoa humana a partir da promulgação de suas constituições, 1976 e 1988, respectivamente.

Percebemos, portanto, que a Declaração Universal dos Direitos do Homem representou um marco na caracterização dos direitos humanos como universais e positivos, sendo-lhes conferida a denominação de “direitos do homem”, cujo nível normativo foi elevado ao patamar de normas internacionais, tornando toda a comunidade internacional responsável pela sua proteção¹².

Como visto brevemente, a expressão direitos humanos se aproximou da noção que se tem na atualidade somente após a Segunda Guerra Mundial. Em sua expressão atual, não se admite que seja feita qualquer distinção entre nacionais e estrangeiros, uma vez que têm por finalidade a proteção da pessoa humana, independente de qualquer categorização social que se possa pensar.¹³

A noção de proteção do estrangeiro evoluiu ao mesmo tempo que os direitos humanos e os direitos fundamentais, contudo, ainda que tenham seguido caminhos distintos, é através da legislação internacional de proteção da pessoa humana que eles passaram a se reaproximar.

2.3 Direitos Fundamentais

A importância dos direitos fundamentais, bem como o nascimento da ideia de cidadania, não se posicionam somente numa óptica de viragem para o Estado Constitucional Contemporâneo, já que do mesmo modo se afiguram

¹¹ Idem.

¹² DIÓGENES, Daniel Cabó. O direito à nacionalidade e a proteção do estrangeiro sob a perspectiva dos direitos humanos e fundamentais. Coimbra, 2015. P. 29.

¹³ DIÓGENES, Daniel Cabó. O direito à nacionalidade e a proteção do estrangeiro sob a perspectiva dos direitos humanos e fundamentais. Coimbra, 2015. P. 38.

relevantes da perspectiva do enriquecimento que proporcionaram à evolução da sociedade e do Estado¹⁴.

A positivação dos direitos fundamentais acompanhou o desenvolvimento do Direito Constitucional, daí que as grandes linhas de viragem dos séculos XIX e XX, que se resumem a estes fenómenos, podem implicar a necessidade de podermos equacionar várias alterações, que cumpre organizar na seguinte periodificação: o período liberal; o período social; o período cultural¹⁵.

O período liberal foi marcado pela consagração de um conjunto de direitos de primeira geração e de natureza negativa, significava um espaço em que aos cidadãos eram permitidas autonomia e defesa perante o poder público. O período social consagrou uma segunda geração de direitos fundamentais, em que se torna evidente o propósito de alargar os fins do Estado e de neles fazer reflectir uma protecção de natureza social¹⁶.

É neste sentido que ao longo do século XX passamos a ver o Estado como um prestador de serviços e com ele nascem direitos fundamentais como o direito à educação, direito à saúde, segurança e outros.

Já com o período cultural nascem direitos fundamentais, tidos por direitos de terceira geração, que não eram previstos anteriormente. Um primeiro grupo de propósitos aflora nas questões ambientais, domínio que, por fora do desenvolvimento tecnológico, se tornou inevitável no seio das políticas públicas. Outro núcleo extremamente importante relaciona-se com os recentes desenvolvimentos na investigação científica em matéria de manipulação genética, fazendo avançar o progresso humano a níveis alarmantes para a destruição do homem¹⁷.

São dois séculos de constitucionalismo que tratam de direitos fundamentais, não há como exaurir em apenas três períodos sem considerar toda sua evolução, evolução esta tipicamente cumulativa. Outrossim, este percurso influenciou nas mutações que o Direito Internacional Público passou na

¹⁴ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 7.

¹⁵ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 8-9.

¹⁶ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 9.

¹⁷ Idem.

segunda metade do século XX, aos quais são directamente atinentes aos valores internamente protegidos pelos direitos fundamentais¹⁸.

Período este marcado pela protecção internacional dos direitos do homem no pós segunda Guerra Mundial e que influenciou na consagração dos direitos fundamentais outrora reconhecidos em instrumentos internacionais de protecção dos direitos humanos. Mas também a importância dos direitos humanos internacionalmente concebidos pode ter sido substancial – e não apenas processual – na medida em que, a partir do plano internacional, foi possível congregar um conjunto de preocupações internacionais, principalmente atinentes aos direitos fundamentais de terceira geração, quer em matéria de ambiente, quer em matéria de direitos à protecção das minorias e à autonomia cultural dos grupos e dos povos¹⁹.

A protecção dos direitos fundamentais está relacionada ao texto constitucional que estrutura o Estado, significa uma força jurídica de teor constitucional. Por Estado entende-se, primordialmente, uma comunidade de pessoas entrelaçada com um poder institucionalizado. Constituem-no aqueles homens e aquelas mulheres que o seu Direito reveste da qualidade de cidadãos e a quem se atribui, conseqüentemente, direitos e deveres. Não é a única manifestação de fenómeno político e jurídico, outras existiram e outras têm emergido das grandes transformações dos últimos cem anos. Mas é a única em que a autoridade exerce directamente sobre as pessoas e em que estas podem participar na formação da vontade funcional²⁰.

Jorge Miranda retrata que os direitos fundamentais implicam necessariamente em três pressupostos. Primeiramente, é impossível tratar de direitos fundamentais sem que as pessoas estejam em relação directa com o poder político e com um estatuto em comum. “Em segundo lugar, não há direitos fundamentais sem reconhecimento de uma esfera própria de autonomia das pessoas frente ao poder, não absorvendo este a sociedade em que eles se movem”. Por fim, “não há direitos fundamentais sem Constituição”²¹.

¹⁸ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 11.

¹⁹ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 12.

²⁰ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2018. P. 11.

²¹ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2018. P. 12-13.

Além da compreensão do carácter constitucional dos direitos fundamentais, é importante tratar de sua outra vertente enquanto posituação tipológica. A primeira dimensão é que os direitos fundamentais não são, pois, consagrados por recurso a conceitos, que pudessem abranger amplamente uma dada realidade a submeter aos efeitos do Direito – são, antes, agrupados em realidades menos amplas, em torno, deste modo, de tipos jurídicos, por cujo intermédio melhor se capta o pormenor do objecto e do conteúdo de cada direito fundamental considerado²².

A segunda dimensão referente a tipificação dos direitos fundamentais se refere ao valor que os direitos fundamentais possuem, o mais relevante desse valor colectivo, se observados como tipos jurídicos contextualizados em tipologias jurídicas, é porém a possibilidade de essas tipologias não serem tipologias fechadas e serem, ao invés, abertas ou exemplificativas²³. Denota-se assim que os direitos fundamentais quando positivados não são únicos, sendo possível recorrer ao conceito geral subjacente, tido por direitos fundamentais atípicos, podendo ser igualmente invocados.

Questionamos a relação direitos fundamentais com as constituições, questionamos a tipificação dos direitos fundamentais e agora, não menos importante, devemos tratar a respeito da intensidade com que os direitos fundamentais vinculam as entidades.

Os direitos fundamentais, sendo posições subjectivas na titularidade das pessoas, gravam genericamente o poder político – e, em particular, o Estado – porque este tem de conformar a sua acção jurídica pelas balizas que aqueles mesmos direitos fundamentais delimitam, (i) ora de não intervenção num espaço que constitui a autonomia dos cidadãos, (ii) ora de intervenção através de prestações que vão beneficiar os cidadãos²⁴.

Contudo, quando tratados de uma posição objetiva, os direitos fundamentais não possuem a mesma intensidade normativa, seu alcance irá

²² GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 17.18.

²³ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 18.

²⁴ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 19.

variar de acordo com o conteúdo, objeto e o seu destinatário, seja ele público ou privado. Esta é uma dicotomia fundamental que, no plano constitucional, costuma ser referida pela existência conjunta dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais, embora não se afigure fácil descortinar a distinção rigorosa entre esses dois grupos de direitos fundamentais²⁵.

A respeito da tutela dos direitos fundamentais e a maneira em que serão defendidos contra violações subdivide-se em tutela não contenciosa, quando a existência de um conjunto de mecanismos de defesa são suficientes, não sendo necessário recorrer aos tribunais. A sua defesa muitas vezes passa pela consciencialização do poder público para o respectivo cumprimento, através de instrumentos que possam interferir junto dos próprios titulares do poder que ofende esses direitos²⁶. E a tutela contenciosa, quando é necessário recorrer aos órgãos de natureza jurisdicional, o efeito prático dessa protecção desemboca depois na (i) desvalorização dos actos jurídico-públicos que violem os direitos fundamentais ou na (ii) imposição de deveres de indemnização de acordo com os mecanismos da responsabilidade civil, ou mesmo pondo-se a hipótese de responsabilidade penal²⁷.

A importância de se analisar os direitos fundamentais é de reconhecer o percurso traçado até o atual momento, todavia, devemos lembrar que os direitos fundamentais não são direitos infalíveis e que existem perigos que devemos estar atentos. O mais grave deles é a banalização dos direitos fundamentais, principalmente em relação ao tema que estamos debatendo, significa que quando as pessoas deveriam estar sendo protegidas por intermédio dos direitos fundamentais, houve uma inversão de valores passando todos os direitos a terem o mesmo peso.

²⁵ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 20.

²⁶ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 22.

²⁷ GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo. P. 23.

3 DIREITO À IMIGRAÇÃO E DIREITOS DE IMIGRAÇÃO

Questão diretamente relacionada com a dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, com a tutela de Direitos humanos a nível global e de Direitos Fundamentais, ao nível de cada Estado, é a questão das migrações.

Entende-se por imigração a saída do indivíduo do Estado de sua nacionalidade ou então do apátrida de sua residência habitual – país de origem, para residir em outro Estado do qual não é nacional, a Organização Internacional para as Migrações define “imigrante” como *“aquele que se desloca de um país a outro com o fim de aí se estabelecer, e que não possui a nacionalidade do país de destino”*²⁸.

O direito à imigração consiste no direito do estrangeiro em entrar em um país que não é de sua origem e de aí permanecer, consiste em uma dupla faculdade, a primeira é a de entrada no território que não é de sua nacionalidade e a segunda é a de permanecer pelo tempo que desejar.

Outra expressão a ser considerada são os direitos de imigração, qual difere de direito à imigração. Esta reconhece direitos no âmbito da imigração como a entrada ou permanência no território e o exercício dessas faculdades, a liberdade de se poder residir não é total, tampouco plena, encontrando-se condicionadas a autorização de entrada e residência.

Em suma, o direito à imigração está condicionado a liberdade de entrar e permanecer no território, já os direitos de imigração reportam-se a faculdade de poder residir em outro país em que o estrangeiro e apátrida estarão sujeitos a intervenção do Estado, ainda que de maneira limitada e legalmente tutelada.

3.1 Estrangeiro como sujeito de direitos na Constituição Portuguesa

A atual Constituição da República Portuguesa dispõe acerca de diversos princípios que atuam de maneira a se complementarem e visam garantir os direitos dos estrangeiros, são eles: o princípio da dignidade da pessoa humana,

²⁸ Organização Internacional para as Migrações. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> Acesso em 06 de março de 2022.

o princípio da universalidade, o princípio da igualdade e o princípio de equiparação ou do tratamento nacional, os quais analisaremos separadamente.

3.1.1 Artigo 1º da Constituição da República Portuguesa e o princípio da dignidade da pessoa humana

A Constituição da República Portuguesa de 1976 confere unidade de sentido e de valor no que se refere aos direitos fundamentais e é em seu artigo 1º que repousa a dignidade da pessoa humana, “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

A dignidade da pessoa humana é da pessoa individual e concreta não de um ser ideal e abstrato. É o homem ou a mulher, tal como existe, que o ordenamento jurídico considera insubstituível e irrepetível. Implica o desenvolvimento da personalidade de cada um e de cada uma. A dignidade da pessoa humana implica a dignidade de vida. Toda a vida humana tem um valor em si própria e toda vida humana tem o mesmo valor. A vida humana é inviolável (art. 24º, nº 1 da Constituição)²⁹.

Nas palavras de Castanheira Neves, a dimensão pessoal postula o valor da pessoa humana e exige o respeito incondicional da sua dignidade. Dignidade da pessoa a considerar em si e por si, que o mesmo é dizer a respeitar para além e independentemente dos contextos integrantes e das situações sociais em que ela concretamente se insira. Assim, se o homem é sempre membro de uma comunidade, de um grupo, de uma classe, o que ele é em dignidade e valor não se reduz a esses modos de existência comunitária ou social. Será por isso inválido, e inadmissível, o sacrifício desse seu valor e dignidade pessoal a benefício simplesmente da comunidade, do grupo, da classe³⁰.

Por definição, a dignidade da pessoa, sendo de todas as pessoas, refere-se quer a portugueses quer a não portugueses. E, se os preceitos sobre direitos fundamentais dos portugueses têm de ser interpretados e integrados de

²⁹ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 226.

³⁰ A Revolução e o Direito, cit., p. 207. V. também O princípio da legalidade criminal, Coimbra, 1988, pp. 83 e ss e Pessoa, Direito e Responsabilidade, in Revista Portuguesa de Ciências Criminais, 1996, p. 33.

harmonia com a Declaração Universal (art. 16º, nº 2), por princípio devem poder valer para todas as pessoas, seja qual for a sua cidadania³¹.

A perspetiva universalista da Constituição patenteia-se na assunção por Portugal do respeito dos direitos do homem como princípio geral das relações internacionais (art. 7º, nº1), na regra da equiparação de direitos (arts. 15º e 59º), na previsão do direito de asilo e do estatuto do refugiado político (art. 33º, nº 7 e 8) e nas regras sobre expulsão e extradição (art. 33º, nº 2 a 7)³².

Acredita-se que o princípio da dignidade da pessoa humana reconhece, apesar das suas inúmeras dimensões, um quadro de direitos em que os estrangeiros estão inseridos, independentemente da regularidade da sua situação.

3.1.2 Artigo 12º da Constituição da República Portuguesa e o princípio da universalidade

Além da proteção mínima dos estrangeiros, quanto à aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, o primeiro princípio comum aos direitos fundamentais, é o princípio da universalidade. O princípio da universalidade, ainda que analisado conjuntamente ao princípio da igualdade, “não se cofunde com ele. *Todos têm todos os direitos e deveres* – princípio da universalidade; *todos* (ou, em certas condições ou situações, só alguns) *têm os mesmos direitos e deveres* – princípio da igualdade”³³.

Como a Constituição da República Portuguesa dispõe que todos têm direitos e deveres, não é conveniente nem correto aplicar o princípio apenas aos portugueses, principalmente por estar em violação aos princípios da dignidade da pessoa humana e da equiparação. O princípio, por isso, não é pensado apenas para os portugueses em Portugal. Aplica-se também aos portugueses no estrangeiro, com a ressalva dos direitos e deveres que sejam incompatíveis com a ausência do país (art. 14º) e aos estrangeiros em Portugal quanto aos

³¹ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 245.

³² MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 245.

³³ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 277.

direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei dos portugueses (art. 15º)³⁴.

Neste sentido o princípio da universalidade tem sido analisado em conformidade ao direito da União Europeia, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Europeia dos Direitos Humanos e demais instrumentos de proteção dos direitos humanos, quais estendem os direitos a todos os cidadãos.

Todavia, o Tribunal Constitucional se abstém de aplicar o princípio da universalidade (artigo 12º, CRP), que dispõe que todos estão sujeitos aos mesmos direitos e deveres presentes na Constituição, e quando analisa processos em que estão em causa a exclusão, aplica apenas o princípio da equiparação (artigo 15º, CRP)³⁵, gerando uma diferenciação de tratamento com base na cidadania.

3.1.3 Artigo 15º da Constituição da República Portuguesa e o princípio da equiparação ou do tratamento nacional

A Constituição Portuguesa reservou, em seu artigo 15º, tratamento específico ao estrangeiro, conhecido por princípio da equiparação de direitos e deveres entre cidadãos nacionais e estrangeiros. Quanto à aplicação deste princípio não significa que aos estrangeiros será concedida apenas uma extensão de tratamento de um cidadão português. Significa que, juntamente aos instrumentos internacionais, os direitos fundamentais contemplados na Constituição devem ser tidos por inerentes e naturais ao estrangeiro.

Jorge Pereira da Silva descreve que o princípio da equiparação “possui uma função aglutinadora de outros princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da universalidade e o princípio da

³⁴ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 278-279.

³⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 96/2013 de 12/03/2013 Disponível em: http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=1839709 Acesso em 18 de fevereiro de 2022.

interpretação dos direitos fundamentais de acordo com os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos”³⁶.

O Tribunal Constitucional tem se manifestado a respeito do princípio da equiparação no sentido em que este representa uma concretização do princípio da igualdade, consignando “o módulo constitucional específico da igualdade de direitos entre os cidadãos portugueses e os demais”. Outrossim, que a “perspetiva universalista desconhecida dos textos constitucionais anteriores, aliada ao princípio geral da equiparação (...) não faz depender da cidadania portuguesa o gozo dos direitos fundamentais”³⁷.

E, conclui que “a regra geral da equiparação se traduz afinal na emanção do supremo valor da dignidade da pessoa humana – valor autónomo e específico inerente aos homens em virtude da sua simples pessoalidade”.

A doutrina constitucional, a luz de José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, afirma que “o preceito do n.º 1 [do mencionado artigo 15.º]³⁸ inscreve-se na orientação mais avançada quanto ao reconhecimento de direitos fundamentais a estrangeiros e apátridas que se encontrem ou sejam residentes em Portugal”³⁹, outrossim, “salvo as exceções do n.º 2⁴⁰, não faz depender da cidadania portuguesa o gozo dos direitos fundamentais bem como a sujeição aos deveres fundamentais. O princípio é a equiparação dos estrangeiros e apátridas com os cidadãos portugueses. [...] É o que se chama tratamento nacional, isto é, um tratamento pelo menos tão favorável como o concedido ao

³⁶ PEREIRA DA SILVA, Jorge. Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania. Observatório da Imigração, Lisboa. 2004. P. 27.

³⁷ Acórdão 96/2013. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa-avancada/-/asearch/259765/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&perPage=100&types=JURISPRUNCIA&search=pesquisar>

³⁸ 1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-50452575> Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

³⁹ Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 1, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 356.

⁴⁰ 2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-50452575> Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

*cidadão do país, designadamente no que respeita a um certo número de direitos fundamentais*⁴¹.

Entende-se que, a partir do número do 2 do artigo 15º da CRP, o princípio da equiparação não é dotado de natureza absoluta, possibilita exclusões e permite que o legislador, na sua compreensão, reserve direitos apenas aos nacionais. Contudo, as exceções devem ser justificadas e limitadas, [...] *Só quando haja um fundamento racional pode um direito atribuído a portugueses ser negado a estrangeiros [...]. Por outra banda, as exclusões (ou as reservas de direitos aos portugueses) só podem dar-se por via da Constituição ou da lei. Quando não seja a Constituição a estipulá-las, tem de ser a lei, e lei formal; [...] donde, uma verdadeira reserva de lei, que é também uma reserva de competência da Assembleia da República quando se trate de direitos, liberdades e garantias [artigo 165.º, n.º 1, alínea b)]*.⁴²

3.1.4 Princípio da igualdade

O princípio da igualdade significa que todos os destinatários têm os mesmos direitos e deveres, o rol consagrado no artigo 13º, da CRP⁴³, não é taxativo e o sentido primário do princípio é negativo: consiste na vedação de privilégios e discriminações. Privilégios são situações de vantagem não fundadas e discriminações situações de desvantagem.⁴⁴ Pressuposto, conexamente, o princípio da universalidade, privilegiadas são pessoas com direitos não atribuídos às demais pessoas ou às pessoas na mesma situação. Discriminadas são as pessoas a que não são conferidos os direitos atribuídos ao

⁴¹ Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. 1, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 356-357

⁴² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo 1, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 133

⁴³ 1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

⁴⁴ O Código do Trabalho distingue discriminação direta e discriminação indireta em seu artigo 23º, nº 1, “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever”. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2009-34546475-46720975> Acesso em 27 de março de 2022.

conjunto das pessoas ou a quem são impostos deveres, ónus, encargos não impostos às outras pessoas⁴⁵.

Neste sentido, quanto à nacionalidade, não é possível inseri-la nos motivos de discriminação. Ademais, o artigo 26º, nº 1, da CRP veio para preservar o direito contra discriminação, no seguinte sentido “a todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação”.

Logo, quando consideramos o estrangeiro titular de direitos fundamentais, seu tratamento deve ser idêntico ao de um cidadão português, o que se pretende ao aplicar o artigo 13º, da CRP, em conformidade ao artigo 7º da Declaração Universal, não é apenas proibir discriminações, mas proteger as pessoas contra discriminações⁴⁶.

Efetivamente e conforme o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 437/06: «O princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, é um princípio estruturante do Estado de direito democrático e postula, como o Tribunal Constitucional tem repetidamente afirmado, que se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objectivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adopção de medidas que estabeleçam distinções. Todavia, proíbe a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer fundamentação razoável, objectiva e racional. O princípio da igualdade, enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se numa ideia geral de proibição do arbítrio (cfr. por todos acórdão n.º 232/2003, publicado no Diário da República, I Série-A, de 17 de Junho de 2003 e nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 56.º Vol., págs. 7 e segs.)». Também o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 266/15 refere que “no n.º 2 do mesmo preceito constitucional, tem sido identificada como proibição da discriminação. Em ambas as situações está em causa a dimensão

⁴⁵ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 300.

⁴⁶ MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais, Editora Almedina, 2ª edição. Coimbra: 2018. P. 300.

negativa do princípio da igualdade. Do que se trata - tanto na proibição do arbítrio quanto na proibição de discriminação - é da determinação dos casos em que merece censura constitucional o estabelecimento, por parte do legislador, de diferenças de tratamento entre as pessoas. Mas enquanto, na proibição do arbítrio, tal censura ocorre sempre que (e só quando) se provar que a diferença de tratamento não tem a justificá-la um qualquer fundamento racional bastante, na proibição de discriminação a censura ocorre sempre que as diferenças de tratamento introduzidas pelo legislador tiverem por fundamento algumas das características pessoais a que alude - em elenco não fechado - o n.º 2 do artigo 13.º. É que a Constituição entende que tais características, pela sua natureza, não poderão ser à partida fundamento idóneo das diferenças de tratamento legislativamente instituídas⁴⁷.

3.2 Constituição Portuguesa e o tratamento de estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus.

A Constituição Portuguesa de 1976, refere-se, em seu artigo 15º, a respeito da entrada e permanência dos estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus em território nacional. Em seu número 1, dispõe que “*Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português*”, significa que um estrangeiro, apátrida e cidadão europeu, desde que legalmente residente, passam a ter direito de permanência.

Serão também detentores do direito de permanência os refugiados que obtiverm direito de asilo, “*É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana*” (artigo 33º, 8, CRP).

Entretanto, para além do direito de permanência, faz-se necessário, para que os refugiados obtenham direito de asilo, o preenchimento de requisitos

⁴⁷ Acórdão nº 437/2006, Tribunal Constitucional de Portugal. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/aviso/437-2006-666930> Acesso em 20 de março de 2022.

objetivos – “*gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana*”, a serem analisados a seguir (3.2.1 e 3.2.2).

Outrossim, no que se refere ao artigo 15º da CRP, especificamente em seu número 2, há disposição acerca dos direitos políticos, “*Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses*”.

No entanto, em relação aos cidadãos brasileiros, tendo em vista a reciprocidade como princípio basilar de cooperação entre os povos, é possível equiparar aos nacionais portugueses (artigo 15º, nº 3, CRP)⁴⁸.

3.2.1 Direito de Asilo

A Lei nº 27/2008, de 30 de Junho veio estabelecer as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro.

Nos termos desse diploma legal, aos estrangeiros e apátridas é garantido o direito de asilo, sempre que se demonstre fundado receio ou comprovação de que são perseguidos ou gravemente ameaçados por exercerem, no Estado de nacionalidade ou residência atual, atividades em favor da democracia, da liberdade social e nacional entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana⁴⁹.

O direito de asilo será concedido ao estrangeiro e ao apátrida quando perseguidos ou estiverem na iminência de o serem devido a sua raça, religião,

⁴⁸ Artigo 15º, 3, CRP: Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

⁴⁹ Lei nº 27/2008, artigo 2º, 1, ac.

nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social e que, não pretendam retornar ao Estado de sua nacionalidade ou de residência⁵⁰.

A fim de que seja concedido asilo em Portugal, é necessário que o estrangeiro ou apátrida, compareça, tão breve, perante o Serviço de Estrangeiro e Fronteiras ou, então, perante qualquer autoridade policial.

Ao ser beneficiado com o asilo, o estrangeiro ou apátrida terá autorização de permanência pelo período de 05 (cinco) anos, período que poderá ser renovado. Outrossim, é possível que o estrangeiro ou apátrida realize o requerimento para que os demais membros de sua família o acompanhem.

Quando não autorizado o requerimento de asilo, é possível conceder ao estrangeiro ou apátrida autorização de residência subsidiária, pelo período de 03 (três) anos. Neste caso, a autorização de residência tem por finalidade proteger o estrangeiro ou apátrida que esteja impedido ou se sinta impossibilitado em regressar ao país de sua nacionalidade ou de sua residência habitual, ou, ainda, esteja em risco de violação do regime dos direitos humanos (risco de sofrer ofensa grave, pena de morte ou tortura, tratamento desumano ou ameaça contra a vida)⁵¹.

Por fim, a Constituição da República Portuguesa dispõe acerca da possibilidade de expulsão de quem tenha obtido autorização de residência ou de quem tenha apresentado direito de asilo não recusado, sendo este permitido somente por autoridade judicial (artigo 33º, nº 2, CRP)⁵².

3.2.2 Direito dos Refugiados

Muitos dos direitos humanos universalmente reconhecidos e proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Lei nº 27/2008(versão atualizada pela Lei nº 26/2014, de 05/05) artigo 7º, nº 1 e 2.

⁵² Artigo 33, 3, CRP: A expulsão de quem tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional, de quem tenha obtido autorização de residência, ou de quem tenha apresentado pedido de asilo não recusado só pode ser determinada por autoridade judicial, assegurando a lei formas expeditas de decisão.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são diretamente aplicáveis aos refugiados - direito à vida, proteção contra tortura, aos maus tratos, entre outros.

Ainda que nem todos os direitos estejam descritos expressamente na Carta Internacional dos Direitos Humanos, um importante deles é o *non refoulement* ou não repulsão, pelo qual ninguém será forçado a regressar ou ser expulso para uma situação que ameace sua vida ou liberdade.

Este direito encontra respaldo no artigo 3º, da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, nos termos do qual “*Nenhum Estado Parte expulsará, entregará ou extraditará uma pessoa para um outro Estado quando existam motivos sérios para crer que possa ser submetida a tortura*” (nº 1).

Além disso, “*A fim de determinar da existência de tais motivos, as autoridades competentes terão em conta todas as considerações pertinentes, incluindo, eventualmente, a existência no referido Estado de um conjunto de violações sistemáticas, graves, flagrantes ou massivas dos direitos do homem*” (nº 2).

Para compreender a diferença entre refugiado e imigrante é preciso saber o motivo que o levou a se deslocar de seu país de origem. Os refugiados deixam seu país por motivos de guerra ou perseguição. Já o imigrante deixa o seu país buscando melhores condições de vida ou então de sobrevivência. O que faz uma pessoa um refugiado, conforme disposto na Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, artigo 33º, encontra “*fundamento na sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social particular ou convicções políticas*”.

A motivação do imigrante em deixar seu país de origem é diferente, encontra respaldo na necessidade de melhorar sua condição de vida, seja por emprego, qualidade na prestação de saúde e de educação, ou seja, melhores oportunidades e também por sobrevivência, a fome e a pobreza podem influenciar na migração de pessoas.

Os refugiados estão amparados pela legislação internacional que garante seus direitos humanos universais e, geralmente como temos visto, o país que abriga deve fornecer a mesma assistência que ofereceria a um estrangeiro, significa que os refugiados precisam respeitar as leis locais. Para os imigrantes a lei destaca a necessidade de se manterem por conta própria, de legalizarem a

situação documental, sob pena de serem até deportados, situação que não se aplica aos refugiados.

Após estas breves considerações, constata-se que independente de ser um refugiado ou imigrante qualquer pessoa é, à luz do ordenamento constitucional, beneficiária de direitos humanos básicos e princípios básicos de tratamento, assim se assegurando o núcleo básico dos seus Direitos Fundamentais.

3.3 Política de Vistos em Portugal

O estudo da integração de migrantes em Portugal não ficaria completo sem uma, ainda que necessariamente breve, abordagem à política de Vistos. Os vistos são regulados pela legislação nacional nº 23/2007 e são divididos em Vistos de Estada Temporária, destinado a permitir a entrada em Portugal por período inferior a um ano, ou para obtenção de Autorização de Residência, válido para duas entradas, sendo necessário solicitar a fixação junto ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Os Vistos de Estada Temporária são divididos em: trabalho e investigação; estudo; formação profissional, estágio ou voluntariado; saúde; mobilidade jovem – acordos internacionais; pessoal que vivam de rendimentos próprios; e religiosos. Já os Vistos de Residência, chamados de Vistos de categoria D, serão concedidos por períodos superiores a um ano são divididos em: trabalho; estudo e investigação; formação profissional, estágio ou voluntariado; reagrupamento familiar; e fixação de residência.

Quando tratamos do Visto de Residência, faz-se necessário a análise e uma breve distinção entre eles. O Visto de trabalho (D1) é destinado exercício de atividade profissional subordinada, trabalho independente e para empreendedores (D2), atividade qualificada, docência e atividade altamente qualificada subordinada (D3), artistas de espetáculos e atividade desportiva. O Visto de Estudo e Investigação destina-se a investigação, ensino secundário, licenciatura, mestrado, doutoramento e pós-doutoramento (D5) e programas de mobilidades e de intercâmbio (D4). Já o Visto de Formação profissional, Estágio ou Voluntariado é considerado visto de residência destinado a investigação, estudo, intercâmbio de estudantes de ensino secundário, estágio e voluntariado.

O Visto de Reagrupamento Familiar (D6) é um pedido para o qual a família de um titular de residência possa ir residir em território português. Por fim, o Visto de Fixação de Residência (D7) destina-se aos reformados, pessoas que vivam de rendimentos, formação religiosa junto de uma Congregação e religioso a frequentar programa de estudo em estabelecimento de ensino reconhecido.⁵³

Além dos Vistos previstos na legislação nº 23/2007, existe ainda a Autorização de Residência – Golden Visa, sendo um atrativo aos investidores estrangeiros de Estados terceiros, ocorrendo de maneira pessoal ou então por meio de uma sociedade unipessoal por quotas, a título exemplificativo temos a compra de imóveis, a transferência de capitais e a criação de empregos, todos com cumprimentos de requisitos mínimos. Este Visto permite ainda o reagrupamento familiar, a residência permanente em Portugal e a concessão da nacionalidade portuguesa.

Não menos importante, existe o Visto para Empreendedores de Áreas de Inovação e Profissionais da Área Tecnológica – Start Up Visa e Tech Visa. O primeiro será concedido a incubadoras tecnológicas com perfil empreendedor, enquanto que o segundo é concedido para aqueles trabalhadores que estão subordinados a área tecnológica.

O fluxo migratório crescente em Portugal é em decorrência ao seu processo histórico e ocorre por diferentes fatores, a Constituição Portuguesa em conformidade com a legislação e acordos internacionais, procuram estar em harmonia a fim de preservar os direitos e deveres dos estrangeiros em território nacional.

3.4 Estrangeiro como sujeito de direitos no regime brasileiro

Semelhante ao ordenamento português, o regime jurídico brasileiro também prevê que nacionais e estrangeiros são equiparados em termos jurídicos (artigo nº 5º, caput, Constituição Federal)⁵⁴. Historicamente a população

⁵³ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) Disponível em; <https://imigrante.sef.pt/solicitar/> Acesso em 24 de março de 2022.

⁵⁴ Artigo nº 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 24 de março de 2022.

brasileira foi fortemente influenciada pelos fluxos migratórios, tanto que, em 1980, foi sancionada a Lei Federal nº 6.815, conhecida por Estatuto do Estrangeiro. Entretanto, diante do regime militar da época, aos estrangeiros não foram previstos direitos coletivos, apenas individuais.

Contextualmente, o Brasil adotou em sua Constituição Federal uma sociedade fraterna e estabeleceu em seu preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”⁵⁵.

Da mesma forma, temos no artigo 3º, inciso I da Constituição Federal um de seus objetivos fundamentais, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”⁵⁶, significa que, em conformidade ao artigo 5º, não haverá distinção entre brasileiros e estrangeiros e serão punidos qualquer forma de discriminação atentatória aos direitos fundamentais.

Em 21 de novembro de 2017 entrou em vigor a nova Lei da Migração (Lei nº 13.455), em contraposição ao antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), com uma série de alterações que melhoraram a situação de nacionais de outros Estados e que vêm para o Brasil.

Apesar dos vetos, cabe destacar que o novo arcabouço legal representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil e abre a perspectiva de esperança para os coletivos migrantes que já se encontram por aqui, para aqueles que estão por vir e para os brasileiros que emigraram para o exterior. O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base

⁵⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 20 de março de 2022.

⁵⁶ Idem.

se assentava na doutrina da segurança nacional e que vigorava mesmo depois da aprovação da Constituição Democrática de 1988, que, entre outros objetivos, se colocava como missão sepultar os resquícios jurídicos da ditadura militar.⁵⁷

Neste sentido, a Lei de Migração em consonância com a Constituição Federal de 1988 destinam aos imigrantes direitos individuais, sociais, difusos e coletivos, não fazendo qualquer tipo de distinção e salvaguardando o princípio da isonomia (artigo 5º da Constituição Federal Brasileira).

Entre as conquistas obtidas com a nova lei, destacam-se os dispositivos previstos nos artigos 3º e 4º, mas já no artigo 1º, ao definir as categorias associadas aos diversos tipos de mobilidade, a Lei n. 13.445 cria as categorias imigrante, já com a modulação do tempo de permanência – temporários ou permanentes; emigrante, demonstrando a preocupação com os brasileiros residentes no exterior; visitante, para os casos de curtíssima duração; e estabelece a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas que vêm perdendo sua nacionalidade.⁵⁸

Na seção II da Lei de Migração, estão previstos os princípios que irão reger a política migratória, da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, nesta linha de efetivação da dignidade da pessoa humana se encontra o repúdio à xenofobia, racismo e qualquer outra forma de discriminação.

O artigo 4º da Lei de Migração prevê que o tratamento concedido ao imigrante é de igualdade face aos brasileiros, no que se refere à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade à segurança e a à propriedade⁵⁹.

Outra novidade trazida pela legislação é a compreensão da migração como um fenômeno de humanidade e a simplificação de diversos procedimentos administrativos para o imigrante, como ocorre com o visto humanitário, qual

⁵⁷ OLIVEIRA, Antonio Ribeiro Tadeu de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO (IMPRESSO), v. 34, 2017. P. 174.

⁵⁸ OLIVEIRA, Antonio Ribeiro Tadeu de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO (IMPRESSO), v. 34, 2017. P. 174.

⁵⁹ Artigo 4º, caput, CF/1988: Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados (...).

atende demandas específicas como a situação com os apátridas e aqueles que chegam ao Brasil em decorrência de violação de direitos humanos.

A atual legislação passa a ver o imigrante como sujeito de direitos e deveres escorado nos princípios consagrados pela Constituição da República de 1988 e pelos Tratados Internacionais que versam sobre direitos humanos permitindo, inclusive, a participação do imigrante na política, o que era vedado no antigo Estatuto do Estrangeiro.

Diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração são observadas logo nos seus títulos: enquanto o estatuto usa a terminologia estrangeiro, a lei utiliza migrante. Ao passo que a lei revogada via o imigrante como o “outro”, o “estranho”, o “alienígena”, a nova lei parte da premissa da acolhida da pessoa em mobilidade, em sintonia com o léxico mais atual sobre o tema⁶⁰. Embora sinônimas, a palavra estrangeiro é mais restrita, uma vez que representa “um indivíduo que não tem nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente”⁶¹. Migrante por sua vez, inclui não apenas o nacional, como também pessoas que se deslocam no espaço geográfico de um mesmo país (migrante interno), e pessoas apátridas, aquelas que não têm nacionalidade de nenhum Estado.⁶²

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro limita sua aplicação aos não nacionais brasileiros, sem indicar qualquer definição, a Lei de Migração se destina a pessoas em cinco situações diversas: i) imigrante, o não nacional; ii) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; iii) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; iv) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e v) pessoas apátridas.⁶³

A definição dos sujeitos destinatários da lei é importante para fins não apenas de explicação sobre os grupos a serem protegidos pela norma, mas,

⁶⁰ CAVALCANTI, L. et al. Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Ed. UnB, 2017. P. 43

⁶¹ IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on migration. 3rd ed. Geneva: IOM, 2019.

⁶² CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. In: Boletim de Economia e Política Internacional, nº 26. 2020. P. 43.

⁶³ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. In: Boletim de Economia e Política Internacional, nº 26. 2020. P. 43.

sobretudo, para fins de interpretação da lei para quem irá aplicá-la. Assim, o legislador não quer deixar dúvidas sobre quem são os destinatários e protagonistas da Lei de Migração, de maneira muito mais ampla do que aquela então contemplada pelo Estatuto do Estrangeiro⁶⁴.

Esse importante instrumento não vinculante de direito internacional foi estabelecido no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) para dispor sobre os direitos das pessoas deslocadas forçadamente dentro do seu país de origem, o que implicaria no reconhecimento de maiores obrigações estatais para vítimas de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos e de desastres naturais ou antropogênicos⁶⁵.

3.4.1 Tipos de Vistos na Lei de Migração

As migrações podem ocorrer por diferentes razões, seja pela busca de uma condição melhor de vida, para fugir de guerras ou por, simplesmente, desejar se estabelecer em um local distinto. E a entrada, na maioria das vezes, está condicionada à apresentação de documentos perante autoridades de controle do país.

O capítulo II da Lei de Migração destaca quais documentos de viagem são necessários ao migrante e também ao visitante, entre eles estão: o passaporte; o *laissez-passer*; a autorização de retorno; o salvo-conduto; a carteira de identidade de marítimo; o carteira de matrícula consular; o documento de identidade civil ou o documento estrangeiro equivalente, se admitidos por tratado: o certificado de membro de tripulação de transporte aéreo, entre outros julgados necessários⁶⁶.

O visto, também é um documento, e cria uma expectativa de entrada e de direito no território nacional e será concedido por uma autoridade diplomática ou consular (artigo 6º, da Lei de Migração). Todavia, para aqueles que não preencherem os requisitos do tipo de visto pleiteado, quem comprovadamente

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ KALIN, W. Internal displacement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (Orgs.). The Oxford handbook of refugee and forced migration studies. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 163-175.

⁶⁶ Lei de Migração, nº 13.445/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm Acesso em 20 de março de 2022.

ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso no País e for menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente, terão seus requerimentos de visto negado (artigo 10º, Lei de Migração).

De acordo com o regramento de migração, são cinco os tipos de visto que poderão ser concedidos: de visita, o temporário, o diplomático, o oficial e o de cortesia. O visto de visita é aquele concedido para quem não tem a intenção de permanecer e estabelecer residência no país (turismo, negócios), ainda está impedido de exercer qualquer atividade remunerada.

O visto temporário será concedido ao imigrante que pretende estabelecer residência no país por tempo determinado e deve ser nas seguintes hipóteses: de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; reunião familiar; e atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado.

Os vistos diplomático e oficial serão concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viagem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido (artigo 16º, Lei de Migração). Já o visto de cortesia, regulamentado pela primeira vez na Lei de Migração será concedido às personalidades e às autoridades estrangeiras em viagem não oficial ao País; aos companheiros, aos dependentes e aos familiares em linha direta que não sejam beneficiários de visto diplomático; aos empregados particulares de beneficiários de visto diplomático, oficial ou de cortesia; aos trabalhadores domésticos de missão estrangeira sediada no país; aos artistas e aos desportistas estrangeiros que venham ao país para evento gratuito, de caráter eminentemente cultural, sem percepção de honorários no território brasileiro, sob requisição formal de missão diplomática estrangeira ou de organização internacional de que o Brasil seja parte; e excepcionalmente, a critério do Ministério das Relações Exteriores, a outras pessoas não previstas nas hipóteses elencadas⁶⁷.

⁶⁷ Decreto nº 9.199/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm Acesso em 20 de março de 2022.

A saída do território nacional dos empregados portadores de visto diplomático, oficial e de cortesia é de responsabilidade do titular do visto (artigo 18, Lei de Migração).

Como visto, a Lei de Migração (nº 13.445/2017) estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas em relação ao emigrante (artigo 1º), e está em harmonia com os direitos humanos assegurados pelos tratados que o Brasil é signatário e os direitos fundamentais defendidos pela Constituição Federal de 1988.

3.4.2 Mais Médicos: uma perspectiva internacional (artigo 14º, Lei de Migração).

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi instituído pela Constituição Federal de 1988, qual defende que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado⁶⁸, entretanto, ainda que tenha sido possibilitado um aumento ao acesso à saúde, localidades remotas e mais vulneráveis tendem a enfrentar dificuldades.

A fim de combater as desigualdades sociais, em julho de 2013 foi introduzido no Brasil o Programa Mais Médicos (PMMB). Este programa criado por meio da Medida Provisória nº 12.871/2013 e foi estruturado em três vertentes: (a) investimento para melhorar a infraestrutura da rede pública de saúde; (b) reformas educacionais com objetivo de qualificar os profissionais brasileiros; (c) provisão emergencial de médicos para as áreas remotas e vulneráveis⁶⁹.

Anteriormente o Brasil havia tentado introduzir algumas medidas de combate às desigualdades sociais em áreas remotas, por exemplo o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) em 1976 e mais recentemente, no ano de 2011, o Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica. O PROVAB⁷⁰ recrutou médicos, enfermeiros e dentistas para

⁶⁸ Art. 196º. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 17 de janeiro de 2022.

⁶⁹ Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm Acesso em 17 de janeiro de 2022.

⁷⁰ Portaria nº 1.377, de 13 de junho de 2011 que estabelece critérios para definição das áreas e regiões prioritárias com carência e dificuldade de retenção de médico integrante de equipe de

áreas vulneráveis, no entanto, ainda que o governo federal concedesse uma bolsa, este Programa e os demais criados, não foram capazes de atender a demanda dos municípios.

Entretanto, foi somente com o Programa Mais Médicos (PMMB)⁷¹ que a demanda necessária foi atendida, em menos de um ano, 14.462 profissionais na área da saúde foram alocados em 3.785 municípios brasileiros. A inovação se deu a partir da estratégia de chamadas internacionais, 12.616 médicos estrangeiros de 49 países participaram do programa⁷².

A partir da parceria entre o Ministério da Saúde, a Organização Pan-Americana de Saúde e o Ministério de Saúde Pública de Cuba, entre os médicos estrangeiros alocados, 11.429 eram cubanos.⁷³

Entre os critérios para alocação dos médicos estrangeiros estavam: (a) local de preferência dos profissionais inscritos; (b) local de graduação; (c) e se os médicos já atuaram na modalidade de Saúde da Família⁷⁴. Ademais, o Ministério da Saúde conjuntamente ao Ministério da Educação treinou intensivamente os profissionais pelo período de quatro semanas, abordando,

saúde da família oficialmente cadastrada e das especialidades médicas prioritárias de que tratam o inciso II e o § 3º do art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e dá outras providências. *(Redação dada pela PRT GM/MS nº 203 de 08.02.2013)*

Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1377_13_06_2011.html Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

⁷¹ PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1.369, DE 8 DE JULHO DE 2013. Dispõe sobre a implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1369_08_07_2013.html Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

⁷² Ministério da Saúde. Apresentação de um ano do Programa Mais Médicos [Internet]. Brasília (DF): MS; 2014. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/setembro/04/apresentacao-COLETIVA-1-ANO-MAIS-M--DICOS---04-09-1.pdf> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

⁷³ Idem

⁷⁴ Cada equipe do programa é capacitada para conhecer a realidade das famílias pelas quais é responsável, por meio de cadastramento e diagnóstico de suas características sociais, demográficas e epidemiológicas; identificar os principais problemas de saúde e situações de risco aos quais a população que ela atende está exposta; elaborar, com a participação da comunidade, um plano local para enfrentar os determinantes do processo saúde/doença; prestar assistência integral, respondendo de forma contínua e racionalizada à demanda, organizada ou espontânea, na Unidade de Saúde da Família, na comunidade, no domicílio e no acompanhamento ao atendimento nos serviços de referência ambulatorial ou hospitalar; além de desenvolver ações educativas e intersetoriais para enfrentar os problemas de saúde identificados. Disponível em: <http://www1.imip.org.br/imip/extensao/programasdesaude/familia/psf/programasdesaude/familia.html> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

principalmente, linguagem clínica, protocolos assistenciais e o Sistema Único de Saúde⁷⁵.

Observou-se desse processo nacional e internacional de distribuição de profissionais que, apesar dos esforços, a maioria esmagadora ainda está concentrada nas capitais. Isto ocorre principalmente quando tratamos de financiamento dos médicos, ou seja, aqueles que trabalham em áreas afastadas e vulneráveis são remunerados igualmente àqueles que trabalham nos grandes centros.

O Programa tinha como data de expiração o ano de 2016, contudo, países como Cuba ratificaram o contrato em razão de participarem da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), desde que mantidas as garantias ofertadas inicialmente. Ocorre que com a alteração de governo e por estarem em desacordo em relação ao trabalho, em novembro de 2018, diversos profissionais cubanos saíram do Programa. Muitos profissionais atuaram em áreas periféricas, municípios vulneráveis de infraestrutura e distritos indígenas.

O então ministro da saúde, Alexandre Padilha, destacou que “Desde o começo, o chamamento foi em primeiro lugar aos médicos brasileiros. A primeira demanda foi de cerca de 16 mil médicos. Cerca de 17 mil médicos brasileiros compareceram no edital. Se inscreveram pelo computador - mais ou menos como aconteceu agora -, mas não se apresentaram nas unidades de saúde. Não foram atender à população”⁷⁶.

Em um segundo momento, numa medida que visava a captação dos emigrantes brasileiros a viver no exterior, as vagas foram ofertadas para os médicos brasileiros formados no exterior que não tiveram seu diploma revalidado pelo governo brasileiro. “O Brasil sofria o mesmo que outros países sofrem: a dificuldade de garantir profissionais médicos nas áreas mais remotas” e que “no momento da criação do programa, existiam 700 municípios brasileiros que não tinha nenhum médico para atender a população”⁷⁷.

⁷⁵ Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Edital n° 50, de 16 de agosto de 2013. Adesão dos médicos ao Projeto Mais Médicos para o Brasil. Diário Oficial da União. 19 Ago 2013. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos/mais-sobre-mais-medicos/5955-documentos> Acesso em: 17 de janeiro de 2022.

⁷⁶ Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2018/11/27/entenda-o-mais-medicos-e-o-buraco-deixado-pelos-8-mil-cubanos-que-saem-do-pais> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

⁷⁷ Idem.

“Cerca de 11 mil vagas não foram preenchidas naquele momento. Procuramos a Organização Pan-Americana de Saúde que nos ajudou a construir o diálogo que vínhamos fazendo com o Ministério da Saúde de Cuba. E montamos uma forma de trazer esses médicos para o Brasil, que preencheram essas vagas”,⁷⁸ recorreu-se pois a imigrantes especializados.

Os médicos cubanos estavam em último lugar na lista para alocação e aceitaram trabalhar em regiões que muitos profissionais brasileiros não aceitaram. Ainda que muito tenha sido discutido a respeito da chegada desses profissionais, inegável o excelente trabalho que desempenharam, principalmente porque em 2013, falava-se em 1 médico para 1,8 mil brasileiros.

Países como o Brasil permanecem buscando medidas para cobertura da saúde e fortalecimento de um sistema adequado as necessidades de sua população, entretanto, enquanto a distribuição dos profissionais de saúde for desigual e não houver ampliação do número de vagas na graduação, o fortalecimento de um sistema ideal permanece longe de ser alcançado.

Estamos perante um caso de imigração especializada, devidamente organizada e regulamentada, garantindo concomitantemente uma melhoria de vida para as populações locais e uma oportunidade profissional para os estrangeiros. A falta de mão de obra especializada, sobretudo em áreas tão exigentes como a saúde ou nas engenharias, mas também nos setores primário e secundário, é uma questão transversal da EU, sendo que em países como Portugal contribui para a desertificação do interior. O exemplo brasileiro narrado pode apontar pistas para uma solução que satisfaça conjuntamente as populações locais e o direito a um emprego digno por parte da comunidade migrante.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/27/entenda-o-mais-medicos-e-o-buraco-deixado-pelos-8-mil-cubanos-que-saem-do-pais> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

4 MIGRAÇÃO DO MEDITERRÂNEO À EUROPA

As pessoas pró-imigração defendem que a Europa, em si mesma, é extremamente heterogénea e que as suas populações nativas têm um vasto espectro de opiniões, hábitos e valores. É exatamente isso que torna a Europa tão vital e forte⁷⁹.

A Europa envelhecida precisa dos migrantes, mas, apesar do discurso político de aceitação de todos os carenciados, continua a gerir o perfil de quem deixa entrar, numa postura onde os interesses nacionais tendem a sobrepor-se aos coletivos e/ou humanitários.⁸⁰

O século XXI será o século do envelhecimento demográfico, tornado global, mas este facto só se torna preocupante para as sociedades incapazes de recriar novos equilíbrios inter-geracionais. Não obstante, as regiões mais desenvolvidas económica e socialmente, entre os quais o continente europeu, ficarão dependentes das migrações. Nos países atractivos, elas conseguirão evitar, até 2025, tendências recessivas do número de residentes, mas estimam-se descidas de dez pontos percentuais em vários países da Europa central e de leste, designadamente na Rússia e Ucrânia. Em todo continente europeu o ratio entre activos e inactivos atingirá valores mínimos inéditos e em regressão porque, pese embora a ligeira subida prevista dos níveis de fecundidade, é impossível inverter a tendência de envelhecimento nas primeiras idades. Por seu turno, o aumento da esperança média de vida acentuará a pressão crescente do total de inactivos (pensionistas), num contexto em que será inviável aumentar a carga fiscal, obrigando a reequacionar todo o sistema contributivo e de protecção social. O volume de migração líquida necessário para equilibrar esse processo é inexequível, pelo que, apesar dos saldos positivos, também os activos serão cada vez em menor número⁸¹.

⁷⁹ HARARI, Noah Yaval. 21 Lições para o Século XXI. 6ª Edição. Amadora: Elsinore, 2020. P. 172.

⁸⁰ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

⁸¹ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 26.

As migrações só surgem como factor de risco quando associadas a outros fenómenos de índole marcadamente económica e desde que se concretizem cenários pessimistas associados aos efeitos da crise de governança, num contexto económico e político desfavorável, como o actual. Nunca se estabelece uma ligação entre migrações e riscos de segurança em sentido clássico, embora se contemple a possibilidade da sua existência, quando nos reportamos a migrações forçadas pela instabilidade política e social em determinadas regiões e/ou na sequência de alterações climáticas, alimentadas pelo fosso crescente entre países ricos e pobres⁸².

A crise enfrentada pela União Europeia é superior aos problemas económicos e sociais, evoluiu de forma não sustentada para um pseudomodelo social, de base liberal, alicerçado em declarações de vontade e em economias virtuais, cujas funestas consequências estão agora a ser exponenciadas pela conjuntura mundial⁸³.

Neste contexto, a população permanece sendo influenciada por um discurso de paraíso, de que encontrarão na Europa a salvação e resposta para todas as suas necessidades que lhes é negada em seu país de origem, neste sentido, conduziram a um movimento migratório sem precedentes rumo à margem oposta⁸⁴ da bacia do Mediterrâneo.

Concomitantemente a existência de motivos religiosos, pelas relações com os EUA e com os governos islâmicos considerados “ímpios”, bem como pela implementação de algumas políticas consideradas como anti-islâmicas, a União Europeia é vista como terra de guerra – *dar al kufr*⁸⁵.

Acredita-se que, enquanto, a maioria da população segue em busca de segurança e melhores oportunidades, uma minoria extremista vê aí a

⁸² WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Risks 2010. A Global Risk Network Report*, Genebra, 2010, p.45. Consultado em: 20 Julho 2010. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2010.pdf Acesso em 12 de março de 2022.

⁸³ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Ibidem.

oportunidade de concretizar os planos de converter o *Dar al kufr* em *Dar al islam*, ou seja, um grave risco ao modelo ocidental de sociedade⁸⁶.

Porém, os movimentos de população surgem associados ao crime, corrupção e terrorismo numa óptica geopolítica, com um grau de Intensidade e Custo situado no escalão Médio/Alto, ombreando com os efeitos nefastos da perda de biodiversidade e ciber-vulnerabilidade. Consideram os analistas estarem estes factores ligados aos problemas de governança global a serem passíveis de virem a configurar no próximo ano uma intensidade acrescida⁸⁷.

Inegável também é o aumento demográfico da população muçulmana, enquanto que a população europeia envelhece e diminui, a população muçulmana duplica rapidamente. Significa reconhecer que esse aumento populacional confirma a Europa como potência humanitária de facto⁸⁸, este entendimento está alicerçado no princípio da proteção de todos os cidadãos, sendo necessário assegurar o respeito da identidade do grupo e propiciar-lhes meios de preservação e de livre desenvolvimento⁸⁹. Ao mesmo tempo contribuirá para a solução em sede de políticas de emprego e de segurança social no espaço europeu⁹⁰.

Parece uma solução simplificada para a população europeia envelhecida, todavia, a capacidade de resposta da União Europeia face ao êxodo não é imediata, sendo devidamente aproveitado pelo autodenominado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL).

Mesmo aqueles membros do EIIL que sejam identificados e consequentemente detidos, no decurso do processo migratório de massas, onde se misturam com os restantes, constituem uma outra forma de vitória para o movimento terrorista, na medida em que a divulgação dessas detenções pelos média irá concorrer para o reforço do sentimento de desconfiança face aos

⁸⁶ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

⁸⁷ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 25.

⁸⁸ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

⁸⁹ MIRANDA. Jorge. Curso de Direito Internacional Público. 6ª Edição. Parede: Princípia, 2016. P. 320.

⁹⁰ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

migrantes, condicionando a resposta dos Estados e obrigando a uma constrição mais enérgica dos direitos individuais, como atualmente sucede já aquando do controle nas fronteiras internas⁹¹.

Entende-se que o tratamento concedido àqueles quando identificados, não deve ser o mesmo aplicado à população refugiada que busca inclusão e proteção no espaço europeu, sob pena de se alojar um clima de instabilidade cuja dimensão é imensurável, e em cuja gênese se encontram, de um lado movimentos de extrema-direita e do outro lado, incubadoras doutrinadas pelo fundamentalismo xiita, para quem a Europa é atualmente *dar hal harb* – Terra de Guerra⁹².

4.1 Arquitetura do Mediterrâneo

O Mediterrâneo é caracterizado por profundas assimetrias demográficas e de Desenvolvimento Humano das suas margens, acentuadas no atual contexto de instabilidade política complexa a sul⁹³. A partir da Primavera árabe com a manutenção do poder e surgimento de fações radicais islâmicas fez com que a crescente instabilidade na margem sul acelerasse a fuga para o norte.

Consequentemente este processo fez com que a União Europeia precisasse securitizar o vetor migratório. Acredita-se que as entradas tenham diminuído, no entanto, o número de mortes aumentou.

A bacia do Mediterrâneo espalha-se por cerca de 3800 km de leste para oeste, desde o extremo de Portugal até à costa do Líbano, e cerca de 1000 km de norte para sul, desde a Itália até Marrocos e à Líbia, sendo que na EU, a região Mediterrânica compreende sete Estados-Membros, quer parcial (França, Portugal, Itália, Espanha) quer integralmente (Grécia, Malta, Chipre). Compreende cerca de 25 Estados de maior ou menor dimensão, cujas fronteiras são de matriz ocidental – mesmo os da margem sul – estabelecidos ao longo de uma orla marítima, os quais representam um caldo de culturas que

⁹¹ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

⁹² Idem.

⁹³ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

historicamente a colocam como uma das zonas do globo com maior instabilidade geopolítica, a qual tem vindo a aumentar de forma exponencial⁹⁴.

Na actualidade, cerca de 76% do crescimento demográfico médio é devido às migrações. A EU apresenta, no contexto europeu, os melhores indicadores e os saldos migratórios mais positivos e vai continuar a aumentar a sua população até 2025. Mas tal sucederá apenas graças à imigração⁹⁵.

Em 2008 existiam 214 milhões de migrantes internacionais (3,1% da população mundial), total que incluía 20 a 30 milhões de indivíduos em situação irregular (10 a 15%), um terço dos quais na Europa. Assim, considerando a escala, o perfil e a complexidade destes vetores, torna-se urgente o desenvolvimento de estratégias que potenciem os efeitos positivos das migrações e minimizem os seus eventuais efeitos negativos, o que só poderá ser feito com base numa óptica integrada de cooperação⁹⁶.

A avaliação do impacto migratório apresenta dificuldades de partida, como a inépcia para contabilizar o volume e estatuto dos fluxos ou a sua distribuição geográfica no tecido social dos países de acolhimento, as quais dificultam a tomada de medidas e a decisão. É possível conhecer com razoável fiabilidade o total de imigrantes legais, permanentes e temporários de longa duração⁹⁷.

A margem sul do Mediterrâneo tende a sofrer com o volume de habitantes que aumentará de forma assimétrica, essa população proveniente de países mais ao sul acabará por fixar-se nos centros urbanos impactando negativamente na qualidade de vida potencializando insegurança e instabilidade, até, ou sobretudo, por verem defraudadas as suas expectativas iniciais.

São três os grupos de indivíduos que lideram o fluxo migratório e são reconhecidos pela União Europeia:

- 1) ao abrigo de diferentes tratados e Acordos de Schengen;

⁹⁴ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

⁹⁵ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 25.

⁹⁶ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 28.

⁹⁷ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 31.

- 2) Refugiados e deslocados, ao abrigo da Convenção Internacional para os Refugiados;
- 3) trabalhadores de países terceiros⁹⁸.

A União Europeia, até recentemente, adotava medidas políticas em relação ao controle e a regulação dos fluxos, tendia a centrar seus esforços no setor da justiça e da segurança e não em um desenvolvimento sustentável. O impacto dos fluxos migratórios é sentido em vários sectores da sociedade, mas a mudança de perfil do universo migratório e a dependência da Europa face às migrações obriga a alterar a atitude reservada do discurso político sobre essa matéria. Há que direccionar o discurso centrado no tema da entrada e regulação dos fluxos, para as mais-valias da imigração no combate ao declínio e envelhecimento populacionais⁹⁹.

Pouco a pouco a Europa está sendo reconfigurada demograficamente por novas etnias e grupos religiosos não europeus, significa que nas próximas décadas elas manterão dinâmicas demográficas e níveis de integração geograficamente desigual em função da proximidade dos seus valores culturais, o que potencia novos desafios e oportunidades, mas tem associados alguns graus de risco¹⁰⁰.

4.2 A Europa está ameaçada?

À medida que cada vez mais seres humanos cruzam cada vez mais fronteiras em busca de empregos, segurança e um futuro melhor, a necessidade de confrontar, assimilar ou expulsar exerce pressão sobre sistemas políticos e identidades coletivas que se formaram em épocas menos fluídas. Este problema está bem patente na Europa, mais do que em qualquer outro ponto do globo. A construção da União Europeia teve por base a promessa de transcender as diferenças entre franceses, alemães, espanhóis e gregos. Agora pode colapsar

⁹⁸ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 31-32

⁹⁹ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 32

¹⁰⁰ Idem.

devido a sua incapacidade de conter as diferenças culturais entre europeus e migrantes de África e do Médio Oriente¹⁰¹.

A onda crescente de refugiados e imigrantes provoca várias reações entre os europeus, e dá azo a discussões amargas sobre a identidade e o futuro da Europa. Alguns europeus exigem que Europa feche os portões a cadeado – estarão eles a trair os ideais multiculturais e tolerantes da Europa, ou apenas a dar passos sensatos para evitar a catástrofe? Outros exigem que os portões se abram de par em par – estarão eles a ser fiéis aos valores centrais da Europa ou estarão a sobrecarregar o projeto europeu com expectativas impossíveis de cumprir?¹⁰²

A Europa, pelas suas relações com os EUA e com governos islâmicos considerados ímpios, bem como pelas políticas anti-islâmicas (como proibição do *niqab* ou da *burca* na França), é, como já referimos, classificada como *dar al kufr* (terra de guerra) pelos salafistas, os quais não escondem a sua ambição de repor as antigas fronteiras do califado¹⁰³.

As autoridades europeias não são capazes de controlar a crescente do autodenominado Estado Islâmico do Iraque e do Levante e suas mais diversas estratégias de inserção no território europeu, principalmente por estarem disfarçados entre os migrantes.

Outrossim, pelo seu discurso de medo e de perseguição, o EIIL vem colhendo frutos ao atravessar o oceano em meio aos refugiados. A mensagem surtiu efeito do outro lado do mar, apelando ao sentido moral da velha Europa, que se viu na obrigação de desenvolver auxílio humanitário, nomeadamente pelo envio de navios até quase às praias da outra margem, assim contribuindo ao mesmo tempo para o sucesso da actividade do crime organizado, por

¹⁰¹ HARARI, Noah Yaval. 21 Lições para o Século XXI. 6ª Edição. Amadora: Elsinore, 2020. P. 169.

¹⁰² HARARI, Noah Yaval. 21 Lições para o Século XXI. 6ª Edição. Amadora: Elsinore, 2020. P. 170.

¹⁰³ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

incrementarem a taxa de êxito da travessia, logo fazendo aumentar o fluxo de candidatos e conseqüentemente o preço das viagens¹⁰⁴.

Enquanto disfarçados de refugiados, o EIL vai se disseminando pelo continente europeu e fortalecendo o seu domínio, sobretudo por via da radicalização de alienados, em meio prisional e nas comunidades islâmicas de migrantes que se sentem defraudados pela forma como foram acolhidos. Em contrapartida, quando um membro reconhecido e detido significa vitória das forças e serviços de segurança, mas, infelizmente, reforça a desconfiança que o povo europeu tem dos migrantes que adentram suas fronteiras em busca de segurança.

¹⁰⁴ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

5 RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

O Mundo do século XXI herdou do anterior a necessidade de compreender e regular os desafios e oportunidades gerados pelo processo de globalização, mas também a urgência de enfrentar os riscos a ela associados. Adoptam-se novos significados e conteúdos para os conceitos de Estado, Segurança, Identidade Política ou Migrações e criam-se novos conceitos, como os de Sociedade em Rede ou de Informação, Cidades Globais, Economia em Arquipélago. Transforma-se a noção de espaço e o modo como as populações humanas, também elas novas populações, o percebem e utilizam. A realidade mundial em construção não esbate as diferenças entre os povos, antes parece acentuar a distância entre ricos e pobres, associada a processos de exclusão, com tradução espacial e entendidos como passíveis de poder construir focos de insegurança¹⁰⁵.

5.1 Políticas de imigração e segurança

A Globalização, esse fenómeno multifacetado, contribuiu grandemente para a escalada da violência, quer por ampliar o fosso entre ricos e pobres, quer sobretudo pela massificação das tecnologias de informação e comunicação, amplificando-o, expondo a dimensão das desigualdades e constituindo-se como ferramenta impar na mundialização das ameaças¹⁰⁶. As migrações internacionais não representam para a EU uma ameaça de segurança não tradicional, mas sim um desafio que deve ser perspectivado, de forma direccionada para três setores específicos: o da imigração ilegal, o do tráfico de seres humanos e o da criminalidade e terrorismo¹⁰⁷.

As políticas de imigração europeia estruturam-se em torno de quatro eixos principais:

¹⁰⁵ Rodrigues, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 21-22.

¹⁰⁶ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.P. 7.

¹⁰⁷ Rodrigues, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 40.

1) a regulação dos fluxos, nomeadamente no que diz respeito a condições de entrada e permanência, standardizando, reformulando ou apenas clarificando a actual legislação, no sentido de um progressivo endurecimento;

2) a promoção da imigração legal e o acentuar da luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, através do reforço das fronteiras territoriais e da aposta em acções concertadas de fiscalização dos locais de trabalho pelas autoridades competentes;

3) a consolidação de políticas de integração das comunidades imigrantes, garantindo aos já instalados. Condições favoráveis de estabilidade e recuperando os excluídos das redes regulares de imigração;

4) o desenvolvimento de políticas de cooperação internacional, no sentido de uniformizar os procedimentos no universo dos países receptores e promover a fixação de migrantes nos países emissores¹⁰⁸.

Inesperadamente, como outrora comentado, os migrantes são tidos por fatores de instabilidade em âmbito político, económico e social e, consequentemente, afetam a segurança do Estado.

Os fluxos migratórios positivos, a par do fenómeno do envelhecimento, são indicadores de mudança social, inevitáveis e passíveis de influenciar comportamentos e percepções de segurança. Mas devemos olhar as migrações como parte integrante dos processos de transformação global e não tanto como um problema a resolver. Desde logo porque, numa perspectiva de sustentabilidade socioeconómica, a Europa precisa garantir a renovação demográfica para enfrentar os objectivos de desenvolvimento e poder económico estabelecidos na Estratégia de Lisboa, sendo a imigração um factor não negligenciável para esse efeito¹⁰⁹.

5.2 Securitização do fluxo migratório

Na nova ordem mundial, sustentada por uma rede de relações internacionais complexa, pela interdependência económica e ecológica e

¹⁰⁸ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 41.

¹⁰⁹ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 43.

perante as ameaças das armas de destruição maciça, o Estado-Nação tem sido forçado a reequacionar o seu papel, tendo assumido em certas áreas, sobretudo na segunda metade do século XX, estratégias comuns intergovernamentais. Não obstante, a segurança nacional continua a ser vista como uma atribuição fundamental do Estado moderno, a quem, na tradição vestefaliana, continua a ser conferido o monopólio do uso da força e o estabelecimento e manutenção da ordem e paz social. Compete-lhe em todas as circunstâncias assegurar a integridade do território, proteger a população, preservar os interesses nacionais contra ameaças e agressões¹¹⁰.

A relação entre as pessoas e a segurança mudou, entretanto o que anteriormente era uma prioridade e um dever do Estado ficou em segundo plano tendo em vista a necessidade de manutenção do poder. Significa que as forças e serviços passaram a atuar massivamente na identificação de pessoas ligadas ao movimento terrorista que estão na posse de passaportes falsos e que adentram o território europeu na condição de requerente de asilo. Compete-lhe em todas as circunstâncias assegurar a integridade do território, proteger a população, preservar os interesses nacionais contra ameaças e agressões¹¹¹.

Todo este quadro de riscos e ameaças representa um imenso desafio exigindo a pronta reorganização do efetivo de resposta para a EU, garantindo uma condigna entrada de refugiados e a deteção e irradicação de operações terroristas¹¹².

A questão da securitização de alguns vetores encontra amparo justamente na questão da imigração legal, uma vez que o imigrante passa a ser visto como uma ameaça e um risco à segurança, a medida adotada foi justamente a gestão das fronteiras e alteração das rotas.

A reconceptualização da segurança obriga ao reconhecimento da presença de estranhos como elemento definidor das actuais sociedades, que não se identificaram com os discursos identitários dominantes e que, por esse facto, podem ser vistas como factores de instabilidade, porque não se

¹¹⁰ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” *idn cadernos*, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 33.

¹¹¹ SARMENTO, Cristina Montalvão, *Política & Segurança. Novas Configurações do Poder*, ISCP/CHC, Lisboa, 2009, p. 59

¹¹² A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

enquadram no conceito de segurança clássico. Quando determinado tema ou grupo põe em perigo a continuação da construção da identidade, ele tende a ser securitizado¹¹³.

Idealiza-se que, a médio prazo, a fim de alcançar a estabilidade, seja possível um processo de des-securitizar com o reconhecimento da existência de um Estado com identidades plurais. E é nesse contexto que surge o conceito de risco, aplicado a situações de insegurança indesejada, de probabilidade variável. O risco será tanto maior quanto maior a vulnerabilidade face à sua ocorrência e estão associados a aspectos de desconhecimento, incerteza e probabilidade, numa inter-relação entre sector económico, político, social e de segurança e defesa. O recurso a novas tecnologias de vigilância e o reforço do controle fronteiriço são dois exemplos de atitudes de medo, tal como o são a categorização de grupos ou perfis de risco, na tentativa de antecipar comportamentos indesejados¹¹⁴.

A título exemplificativo, em 2016, a Hungria fechou as suas fronteiras, e consequentemente o fluxo migratório foi direcionado para a Croácia, porém a proteção das fronteiras internas força à busca de alternativas, recorrendo os migrantes a caminhos de floresta e montanhas, sem apoio logístico e sujeitos a toda espécie de oportunistas¹¹⁵.

Entretanto, a crise do mediterrâneo passou a ser uma questão humanitária e que requer proteção internacional, ainda que a União Europeia aplique medidas urgentes de gestão das fronteiras, as travessias vão continuar.

Na fronteira mediterrânica, hoje a mais letal do mundo, milhares de pessoas arriscam diariamente suas vidas e 80% das travessias são coadjuvadas por redes de contrabandistas e criminosos, que asseguram transporte, documentação falsa e outros expedientes, o que explica que sejam olhadas como uma ameaça à segurança interna da EU¹¹⁶.

¹¹³ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 34.

¹¹⁴ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 34.

¹¹⁵ A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

¹¹⁶ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

Sabemos que os Estados membros comunitários centralizam as políticas de imigração nos Assuntos Internos e Justiça, na óptica do controlo e regulação de fluxos, mais que numa perspectiva holística de Desenvolvimento Sustentável. No entanto, a gestão dos fluxos e perfis migratórios, tal como o tema da inclusão, são objecto de medidas com carácter nacional, da qual esses Estados não pretendem abdicar, porque envolve elementos de soberania sensíveis¹¹⁷.

Acredita-se que, por mais integradoras que sejam as sociedades, para superar as diferenças seja necessário: 1) tornar o espaço europeu um espaço de cidadãos; 2) fornecer políticas de proximidade em termos de integração local comunitária; 3) garantir um melhor acesso à informação sobre o fenómeno migratório; 4) reduzir os factores de afastamento entre países emissores, de trânsito e receptores bem como uma política de imigração ilegal (política de vistos, controle de fronteiras externas, relacionamento com países terceiros e acordos de readmissão¹¹⁸.

A médio prazo o que se espera é uma atuação de cooperação e coordenação entre a União Europeia e países terceiros na gestão das fronteiras, que continue permitindo a circulação de pessoas, bens e de informações e que permita a entrada controlada de refugiados e o fim das operações terroristas.

A comunidade de migrante é fonte de diversidade, flexibilidade e inovação, garante o desempenho de actividades económicas pouco desejadas pelos naturais, obvia os custos com a formação avançada em áreas especializadas, constitui parte da solução para a insustentabilidade dos regimes de protecção social¹¹⁹.

Ainda que não exista uma solução definitiva, o caminho até então percorrido encontra um equilíbrio no binómio direitos humanos e segurança. Contudo, por mais que as entradas na Europa pelo mediterrâneo tenham reduzido, o número de mortes, já o referimento, aumentou e isso deve ser analisado e levado em consideração quando se adotarem medidas preventivas.

¹¹⁷ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 43.

¹¹⁸ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 43.

¹¹⁹ Idem.

Se é verdade que tem de existir regras na prevenção e combate às novas formas de criminalidade, não é menos verdade que é necessário redefinir o equilíbrio entre Direitos Individuais e Deveres de Cidadania. A Segurança é “Pública” o cidadão é parte de um todo e tem para com a sociedade e o Estado responsabilidades, não apenas direitos¹²⁰.

5.3 Políticas comunitárias de Portugal

Portugal é um exemplo de tratamento de políticas migratórias e constitui um caso paradigmático na história das migrações internacionais, por ter passado a ser atractivo após séculos marcados pela emigração e por afigurar entre o conjunto de países com “nota positiva” relativamente ao processo de acolhimento e integração dos “novos” residentes, alguns já de segunda e terceira geração¹²¹.

Inúmeras são as razões que levam o estrangeiro a entrar com a intenção de permanecer em Portugal, seja pela procura de emprego, estudo, reagrupamento familiar ou então a razão que está sendo atractivo nos últimos anos, a intenção de reforma em cidades como Lisboa e Porto, com a aquisição de imóveis como palácios e habitações de luxo, ainda em fase de construção, contribuindo para um enorme inflacionar dos preços do mercado imobiliário.

É neste sentido que o país passou a dispor de normas claras de enquadramento legislativo sobre os direitos e deveres dos cidadãos estrangeiros. A maioria da legislação existente sobre esta matéria remete para a garantia dos direitos essenciais relativos aos imigrantes em situação legal, na sequência do aceite em termos comunitários e legislação nacional, nomeadamente a inclusão dos cidadãos de países terceiros, a regulação do direito à reunificação familiar (Directiva 2003/86/CE, de 22 de Setembro de 2003) e outras iniciativas orientadas para as minorias étnicas e que incluem estratégias globais face ao emprego, saúde, educação e inclusão social. Está garantindo o direito de acesso a habitação e serviços públicos, numa base de igualdade com

¹²⁰ INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

¹²¹ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 45.

os cidadãos nacionais, embora diferenciada em função do tempo de permanência. Situação menos favorável goza o estrangeiro em situação irregular, no que toca a protecção em diferentes áreas, embora sejam assegurados os direitos humanos essenciais¹²².

Em relação aos imigrantes em situação legal foi aprovada a Lei nº 23/2007, de 4 de Julho¹²³, que, além de transpor directivas, como a citada directiva nº 2003/86/CE, do Conselho, referente ao reagrupamento familiar, veio para regulamentar as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiro do território nacional. O motivo alegado para entrar em Portugal pode ser turismo, estudo, reunificação familiar ou contrato de trabalho, segundo a actual legislação¹²⁴.

Dispõe o artigo 9º, da Lei nº 23/2007 a respeito das condições gerais de entrada do estrangeiro no território nacional, entre as condições estão: a) os nacionais de Estados com os quais Portugal tenha convenções internacionais que lhes permitam a estrada com o bilhete de identidade ou documento equivalente; b) sejam abrangidos pelas convenções relevantes entre os Estados Partes do Tratado do Atlântico Norte; c) sejam portadores de laissez-passer emitido por autoridades do Estado de que são nacionais ou do Estado que os represente; d) Sejam portadores da licença de voo ou do certificado de tripulante a que se referem os anexos n.os 1 e 9 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional, ou de outros documentos que os substituam, quando em serviço; e) sejam portadores do documento de identificação de marítimo a que se refere a Convenção n.º 108 da Organização Internacional do Trabalho, quando em serviço; entre outras condições dispostas no artigo 9º.

A entrada em território nacional está condicionada a existência de visto, devem os cidadãos estrangeiros ser titulares de visto válido e adequado à finalidade da deslocação concedido nos termos da presente lei ou pelas competentes autoridades dos Estados Partes na Convenção de Aplicação¹²⁵. No

¹²² RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 45.

¹²³ Lei nº 23/2007, de 4 de Julho. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814> Acesso em 24 de março de 2022.

¹²⁴ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 46.

¹²⁵ Artigo nº 10. Lei nº 23/2007, de 4 de Julho. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814> Acesso em 24 de março de 2022.

entanto, é possível entrar em território nacional sem visto os cidadãos estrangeiros habilitados com título de residência, prorrogação de permanência ou com o cartão de identidade previsto no nº 2 do artigo 87º¹²⁶, quando válidos e os cidadãos estrangeiros que beneficiem dessa faculdade nos termos de convenções internacionais de que Portugal seja Parte¹²⁷.

Para efeitos de permanência no território nacional é necessário que os estrangeiros, além de outras condições, disponham de meios de subsistência suficientes para o período de sua estadia, quer seja para viagem ou então admissão por período superior ao autorizado (artigo nº 11). Ademais, desfruta do estatuto de imigrante o detentor de autorização legal para permanecer no país, mas não os que apresentam situação regular ao abrigo de outros acordos, os que detêm vistos de curta duração para estudo, trabalho ou estadia temporária e os ilegais¹²⁸.

A entrada e saída do território português efectuam-se pelos postos de fronteira qualificados para esse efeito (artigo nº 6º) e os cidadãos estrangeiros devem portar documento de viagem reconhecido como válido (artigo nº 9º).

Para além das hipóteses de entrada, permanência e saída do território nacional, faz-se necessário analisar as hipóteses de afastamento do território nacional dispostas no artigo 134º, da Lei nº 23/2007, será expulso o cidadão estrangeiro: a) que entre ou permaneça ilegalmente no território português; b) que atente contra a segurança nacional ou a ordem pública; c) cuja presença ou actividades no País constituam ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais; d) que interfira de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais; e) que tenha praticado actos que, se fossem conhecidos pelas autoridades portuguesas, teriam obstado à sua entrada no País; f) em relação ao qual existam sérias razões para crer que cometeu actos criminosos graves ou que

¹²⁶ Artigo nº 87, nº 2 Lei nº 23/2007, de 4 de Julho. 2 - O visto habilita o seu titular a apresentar-se num posto de fronteira e a solicitar a entrada no País. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814> Acesso em 24 de março de 2022.

¹²⁷ Artigo nº 10, nº 3. Lei nº 23/2007, de 4 de Julho. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/23-2007-635814> Acesso em 24 de março de 2022.

¹²⁸ RODRIGUES, Teresa Ferreira "Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal" idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 46.

tenciona cometer actos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia.

Todavia, existem limites à expulsão de estrangeiro do território português, quando tenham nascido em território português e aqui residam, tenham efectivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal, tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação e que se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam (artigo nº 135).

Com efeito, além da legislação que regulamenta a situação do estrangeiro em território nacional, Portugal tem consolidado iniciativas de dinâmicas demográficas globais em consonância com o que vem sendo desenvolvida por toda a Europa. E também aqui aumenta a dependência face às migrações, numa realidade pautada por saldos naturais nulos ou negativos e uma população envelhecida, com poucas crianças, muitos idosos e ciclos de vida progressivamente longos e estáveis¹²⁹.

Vislumbra-se que com o passar dos anos, o processo de envelhecimento se intensificará e, concomitantemente, regiões mais afastadas tornar-se-ão desertas, enquanto os grandes centros urbanos continuarão a crescer. Portugal continua a ser incapaz de efectivar a convergência de indicadores de bem-estar, pelo que o comportamento dos movimentos migratórios (internos e externos) permanecerá associado a diferentes oportunidades e níveis de qualidade de vida local, geradores de futuros também regionalmente diversificados¹³⁰.

Dando continuidade, o tópico imigração tem sido bastante debatido em sua perspectiva de controle de fluxos e de adoção de políticas públicas, a primeira remete para os acordos fixados no contexto comunitário, ponderada quanto aos volumes e atenta à capacidade de acolhimento e às necessidades

¹²⁹ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” *idn cadernos*, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 49.

¹³⁰ *Idem*.

do tecido económico; a segunda apresenta contornos mais específicos de índole histórica e é mais complexa, designadamente do modelo a privilegiar¹³¹.

Inegável falar sobre fluxos migratórios e não falar das razões que dão azo a esse movimento, seja pobreza, criminalidade, guerras civis ou simplesmente a busca por uma qualidade de vida melhor e neste sentido, além dos direitos formais assegurados na Constituição Portuguesa, o país, desde 2007, vem numa crescente de políticas de integração dos imigrantes, atualmente pautadas em quatro vetores: Direito a Segurança Social; Direito a Habitação; Direito ao Trabalho; e Acesso a Educação¹³².

Em consequência não se registam ocorrências de instabilidade ou então de violência, porém, existem factores que aumentam esse risco ou, no mínimo, a nossa percepção como fenómeno potencial. Desde logo, a nossa situação geográfica e sobretudo a manutenção da crise económica global, a qual se arrisca a criar novas situações de alguma fricção, designadamente por acentuar a vulnerabilidade económica de certos grupos mais frágeis em termos económicos e sociais, de que os imigrantes constituem parte não negligenciável¹³³.

Por fim, ainda que não seja um alvo, ocorre que pela posição geográfica pode tornar-se um local de desenvolvimento de atividades ilegais e de terrorismo, motivo pelo que as políticas de integração, felizmente até então preventivas, tornam-se tão importantes.

¹³¹ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 67.

¹³² RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 68.

¹³³ RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010. P. 69.

CONCLUSÃO

O número de refugiados ucranianos contabilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) já chegou aos 3,77 milhões. São mais de 10 milhões de pessoas que já deixaram as suas casas, sendo que aproximadamente 6,5 milhões de pessoas estão dispersas no interior da Ucrânia. O continente Europeu não conhecia um fluxo tão rápido de pessoas desde a Segunda Guerra Mundial. De acordo com a ONU, cerca de 90% dos refugiados são mulheres e crianças, sendo que 1,5 são menores refugiados.

Desde o início da guerra, em 24 de fevereiro de 2022, a Polônia tem sido o principal destino de quem sai da Ucrânia e já acolheu mais da metade dos refugiados, contabilizando 2.236.314 de entradas. Até 25 de março de 2022, a Romênia acolheu 579.800 pessoas e que posteriormente seguiram viagem até outros países europeus em que estavam seus familiares. Registra-se que a Hungria acolheu 342.738 refugiados e a Eslováquia 267.702 ucranianos.

Países fronteiriços com a Ucrânia passaram a receber os refugiados que não possuem familiares e laços de amizade em seus territórios em centros de acolhimento, ofertando, principalmente, comida e atendimento médico. Hungria e Romênia estão concedendo ajuda financeira para a compra de alimentos e roupas e as crianças estão recebendo vagas em escolas a fim de que tenham um sentido de normalidade. A República Tcheca informou que concederá um Visto especial aos refugiados que solicitarem permanência em seu país. Polônia e Eslováquia já requisitaram a União Europeia ajuda na assistência aos refugiados, em resposta, a Alemanha, Grécia e a França estão enviando cobertores, máscaras e equipamentos clínicos.

A União Europeia pretende propor direito de permanência e de trabalho pelo período de três anos aos refugiados ucranianos em todos os vinte e sete países do bloco. Esta proposta inclui, ainda, assistência social, acesso a moradia, atendimento médico e escola para as crianças¹³⁴. Este conflito mudou o cenário geopolítico e é a maior crise humanitária em anos na Europa, segundo informações das Nações Unidas, acredita-se que cerca de 13 milhões de pessoas necessitam de assistência humanitária na Ucrânia.

¹³⁴ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60570352> Acesso em 28 de março de 2022.

Nunca foi tão importante discutir sobre fluxo migratório e violações sistemáticas e grosseiras dos direitos humanos como neste momento. Conforme disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”¹³⁵, e é papel dos governos transformar essa máxima universal em medidas políticas de uma vida digna e é função dos ativistas de cobrar e denunciar violações de direitos. Diante deste cenário, o Conselho de Direitos Humanos criou uma Comissão de Inquérito sobre a ofensiva à Ucrânia que já requereu que a Rússia interrompa imediatamente a ofensiva.

Este trabalho possibilita a discussão de inúmeros conceitos que muitas vezes passam despercebidos em períodos tão sensíveis como o que temos vivido nos últimos anos, primeiramente em relação a pandemia de COVID-19 e agora em relação ao ataque da Rússia sobre a Ucrânia compreender a extensão dos direitos humanos e dos direitos fundamentais vinculados ao aumento do processo migratório se torna imprescindível.

Muito antes deste período, o continente europeu já era considerado um território atraente para o avanço do fluxo migratório. A Europa está passando por processo de envelhecimento demográfico e de desertificação de territórios em que a maioria está preferindo se estabelecer nos grandes centros urbanos. E diante dos incentivos muitos estrangeiros estão optando por recomeçarem suas vidas nos países europeus.

Para além do incentivo à mudança, outras razões fomentam a vontade dos estrangeiros de residirem para a Europa, são elas, as oportunidades de trabalho, o acesso à educação e à saúde e também a fuga de guerras civis, regimes opressores dos direitos humanos, entre outras razões. O caminho escolhido pela maioria é de travessia do Mediterrâneo, nunca se viu um fluxo migratório tão intenso como dos últimos anos, conseqüentemente, foi necessário que a União Europeia se posicionasse e passou a securitizar o fluxo migratório.

¹³⁵ Artigo 1º, Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 28 de março de 2022.

Ocorre que, em meio aos estrangeiros que pretendem chegar legalmente a Europa, grupos terroristas de origem islâmica estão atuando disfarçadamente de migrantes na ambição de repor as antigas fronteiras do califado. Este quadro provoca várias reações de desconfiança e de pavor entre os europeus que, apesar de precisar dos migrantes, permanece definindo o perfil de quem pode entrar, sobrepondo seu interesse nacional ao coletivo e humanitário.

Portugal tem sido um exemplo de políticas comunitárias de acolhimento e integração dos estrangeiros e dispõe de normas claras de enquadramento sobre direitos e deveres dos cidadãos estrangeiros. A Constituição da República Portuguesa prevê em seu artigo 1º o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio este que se refere tanto a portugueses como a não portugueses e que, em harmonia com a Declaração Universal, é aplicável todas as pessoas, independente da sua cidadania e da regularidade da sua situação.

Além do princípio da dignidade da pessoa humana, a Constituição Portuguesa prevê outros princípios que dispõem acerca dos direitos e deveres do estrangeiro e que são interpretados em harmonia com outros instrumentos de proteção dos direitos humanos. O artigo 12º por exemplo, prevê o princípio da universalidade e destaca que todos têm os mesmos direitos e deveres, todavia, o Tribunal Constitucional ao analisar situações de exclusão aplica principal e preferencialmente o artigo 15º que é o princípio da equiparação ou tratamento nacional, este princípio tem por função aglutinar os demais princípios e permite ao legislador atuar com maior discricionariedade no âmbito dos direitos fundamentais.

Ademais, vimos que a Constituição Portuguesa deve ser interpretada em conformidade aos instrumentos internacionais de proteção ao estrangeiro, diante deste cenário, em 4 de julho de 2007 foi aprovada a Lei nº 23 dispondo acerca do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento do estrangeiro do território nacional. Esta lei delimita especificamente as condições gerais da situação do estrangeiro, significa que o país tem consolidado iniciativas que também tem sido desenvolvida ao redor do continente europeu face a intensificação do processo de envelhecimento.

Similar ao que vem acontecendo em Portugal, o regime jurídico brasileiro também prevê que nacionais e estrangeiros são equiparados em termos

jurídicos, esta previsão está presente no *caput* do artigo 5º da Constituição da República de 1988. O Brasil tem um histórico de migração muito evidente, mas foi somente com a Constituição de 1988 e, mais atualmente, com a aprovação da Lei nº 13.455 que os estrangeiros passaram a ter seus direitos individuais, sociais, difusos e coletivos resguardados e reconhecidos. A título exemplificativo, foi trazida a discussão a compreensão de que a migração é um fenômeno de humanidade e serão tomadas todas as providências necessárias, com menos burocracia, a fim de que suas demandas sejam atendidas, é o que ocorre com a concessão do visto humanitário.

Portugal e Brasil são países fraternos e não seria diferente com a sua política de concessão de Vistos, explanação esta brevemente comentada no presente trabalho. São diferentes Vistos concedidos que pretendem atender as mais diversas situações apresentadas pelos estrangeiros, sejam Vistos de curta ou longa duração, cada um prevê requisitos mínimos com objetivo de resguardar os direitos dos estrangeiros e dos países que os recepcionam.

Tratar de responsabilidade internacional é compreender que o século XXI é o século de grandes desafios e de mudanças inesperadas, é habituar-se as novas facetas trazidas pelo processo de globalização e pelo desenvolvimento de novas tecnologias, é saber utilizar os instrumentos que se tem em mãos em benefício das sociedades. Sim, precisamos conversar sobre direitos humanos e fluxo migratório, precisamos compreender que enquanto temos comunidades hipossuficientes, também temos comunidades envelhecendo e que precisam de políticas que atendam as suas necessidades, mas também respeitem os seus receios.

Estar em sociedade significa saber que nem sempre o que é importante para um país será importante para o outro, não existe fórmula mágica, não existe somente um caminho, mas existe e exige-se cooperação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Longa Marcha – Da Margem Sul do Mediterrâneo à Europa. Revista Segurança e Defesa, nº 33, Diário de Bordo, Lisboa.

BAENINGER, R.; LEONCY, C. Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego) e registro de entradas e saídas da Polícia Federal. In: CNPD. *Migrações internacionais - Contribuições para políticas*. Brasília, DF: 2001

CAVALCANTI, L. et al. Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Ed. UnB, 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. In: Boletim de Economia e Política Internacional, nº 26. 2020.

Constituição da República Brasileira de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Constituição da República Portuguesa, Coleção Legislação, Porto Editora 10a Edição: 2019.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

DE LIMA, Marcelo. Um imigrante iguala-se realmente a um cidadão nacional, em direitos civis, políticos, econômicos e sociais. O direito comparado: modelos brasileiro e europeu. Brasília a 49 n. 193 jan/mar. 2012.

FERREIRA, Susana. García, Rafael. RODRIGUES, Teresa. La Inmigración en la Península Ibérica y los Dilemas de la Seguridad (1990 – 2030). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa: Madrid, 2015.

FRANCO, Marcelo Veiga. Direitos Humanos X Direitos Fundamentais: Matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana.

GOUVEIA, Professor Doutor Jorge Bacelar. A afirmação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Contemporâneo.

HARARI, Noah Yaval. 21 Lições para o Século XXI. 6ª Edição. Amadora: Elsinore, 2020.

HERKENHOFF, João Batista. Curso de Direitos Humanos: Gênese dos Direitos Humanos. São Paulo, Acadêmica, 1994.

INÁCIO, André. RODRIGUES, Teresa. A Arquitetura da (In)segurança Regional No Mediterrâneo. Terrorismo, Migrações e Criminalidade. International Conference Risks, Security and Citizenship – ICRSC.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on migration. 3rd ed. Geneva: IOM, 2019.

KALIN, W. Internal displacement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (Orgs.). The Oxford handbook of refugee and forced migration studies. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge. Curso de Direito Internacional Público. 6ª Edição. Parede: Príncípa, 2016.

NEVES, Castanheira. A Revolução e o Direito, cit., p. 207. V. também O princípio da legalidade criminal, Coimbra, 1988, pp. 83 e ss e Pessoa, Direito e Responsabilidade, in Revista Portuguesa de Ciências Criminais, 1996, p. 33.

OLIVEIRA, Antonio Ribeiro Tadeu de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO (IMPRESSO), v. 34, 2017.

OLIVEIRA, Wagner. Haitianos no Brasil: hipóteses sobre a distribuição espacial dos imigrantes pelo território brasileiro. Disponível em[^]: <http://dapp.fgv.br/haitianos-no-brasil-hipoteses-sobre-distribuicao-espacial-dos-imigrantes-pelo-territorio-brasileiro/>.

PEREIRA DA SILVA, Jorge. Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania. Observatório da Imigração, Lisboa. 2004.

RODRIGUES, Teresa Ferreira “Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal” idn cadernos, nº2, Lisboa, novembro de 2010.

Este tratamento especial tinha fundamento na Convenção de Brasília de 7 de setembro de 1971 sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Sobre esta Convenção, v. MARIA LUÍSA DUARTE.

Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm

Ministério da Saúde. Apresentação de um ano do Programa Mais Médicos [Internet]. Brasília (DF): MS; 2014. Disponível em:

<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/setembro/04/apresentacao-COLETIVA-1-ANO-MAIS-M--DICOS---04-09-1.pdf>

Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Edital nº 50, de 16 de agosto de 2013. Adesão dos médicos ao Projeto Mais Médicos para o Brasil. Diário Oficial da União. 19 Ago 2013. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos/mais-sobre-mais-medicos/5955-documentos>
<http://www1.imip.org.br/imip/extensao/programasdesaudefamilia/programasdesaudefamilia.html>

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1.369, DE 8 DE JULHO DE 2013. Dispõe sobre a implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil. Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/pri1369_08_07_2013.html

Portaria nº 1.377, de 13 de junho de 2011 que estabelece critérios para definição das áreas e regiões prioritárias com carência e dificuldade de retenção de médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada e das especialidades médicas prioritárias de que tratam o inciso II e o § 3º do art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e dá outras providências. [*\(Redação dada pela PRT GM/MS nº 203 de 08.02.2013\)*](#)

Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1377_13_06_2011.html