

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
FACULDADE DE DIREITO - FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

**MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL: O
RESTABELECIMENTO DIGNO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À
SAÚDE A PARTIR DA INTEGRAÇÃO DO IMIGRANTE**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JÚLIA OSELAME GRAF

Rio Grande/RS
2021

JÚLIA OSELAME GRAF

**MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL: O RESTABELECIMENTO
DIGNO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE A PARTIR DA
INTEGRAÇÃO DO IMIGRANTE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Direito e Justiça Social do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito e Justiça Social.

Orientadora: Professora Doutora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Linha de Pesquisa: As políticas públicas de sustentabilidade

Rio Grande/RS
2021

Ficha Catalográfica

G736m Graf, Júlia Oselame.

Movimentos migratórios no Brasil: o restabelecimento digno e a efetivação do direito à saúde a partir da integração do imigrante / Júlia Oselame Graf. – 2021.

97 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio Grande/RS, 2021.

Orientadora: Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger.

1. Movimentos Migratórios 2. Saúde 3. Pandemia I. Sparemberger, Raquel Fabiana Lopes II. Título.

CDU 314.7

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344

TERMO DE APROVAÇÃO

Júlia Oselame Graf

MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL: O RESTABELECIMENTO DIGNO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE A PARTIR DA INTEGRAÇÃO DO IMIGRANTE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em Direito e Justiça Social do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito e Justiça Social.

Orientadora: Professora Doutora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger (Orientadora)

Professor Doutor Bruno Heringer Junior

Professor Doutor Eder Dion de Paula Costa

AGRADECIMENTOS

Realizar esta pesquisa, cumprir os créditos do programa, trabalhar em tempo integral e, ainda, enfrentar os medos e inseguranças de uma pandemia, só foi possível diante todo amor e carinho que recebi dos familiares, amigos e da minha orientadora, que nunca desacreditaram de mim e permaneceram apoiando frente às dificuldades. Dessa forma, cumpre ressaltar que nenhuma palavra mencionada a partir de agora poderá expressar a gratidão e a emoção que sinto quando lembro de cada mão que eu pude apertar, mesmo à distância, e cada sorriso que eu pude compartilhar nos melhores e piores momentos. A finalização desta pesquisa é dedicada a todos vocês.

À minha mãe, Janes Maria Oselame e ao meu pai, Matias Graf Neto, pelo amor incondicional e incentivo em todas as minhas decisões.

À minha avó, Coraldina Kronhardt Oselame, e ao meu padrinho, Rogério Postal (em memória), pela emoção compartilhada a cada vitória, pela torcida e por toda energia positiva enviada durante esses anos. E a todos os familiares que estiveram presentes durante essa caminhada.

À grande amiga, orientadora e inspiração desde o início da graduação até o mestrado, Professora Doutora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger. Obrigada por incentivar a paixão pela academia, pelos ensinamentos e por acreditar em um país mais humano e acolhedor. A luta continua.

Aos vários amigos queridos que tenho. Obrigada pelo apoio incondicional de todos. Por me ensinarem que o amor pode construir pontes, por recriarem meu sorriso a cada derrota e por fazerem de mim um ser humano melhor e mais forte. Em especial a vocês, Talita, Thais, Camila, Danyelle, Mariele, Daniele, Marcelo, Isabelle, Letícia, Barbara, Bruna, entre tantos outros, por dividirem não só as conquistas, mas também sonhos e medos.

Às colegas de trabalho e aos estagiários da Defensoria Pública da União – DPU, por proporcionarem dias mais alegres e repletos de aprendizado. Além disso, por contribuírem na humanização do atendimento da população e na redução das desigualdades sociais.

Aos amigos e parceiros do grupo de estudos e pesquisas em filosofia do direito – AEQUITAS, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

À Universidade Federal do Rio Grande – FURG e ao Programa de Pós-Graduação em Direito por incentivarem e possibilitarem o desenvolvimento da pesquisa junto ao mestrado em Direito e Justiça Social.

Por fim, a todos e todas que, de alguma forma, contribuíram e se fizeram presentes durante a elaboração deste trabalho

É verdade que a maioria de nós depende dos estatutos sociais; que perdemos a confiança em nós próprios, se a sociedade não nos aprovar; estamos – e sempre estivemos – prontos para pagar qualquer preço para sermos aceites em sociedade (ARENDDT, 2013, p. 19)

RESUMO

Desde os tempos mais remotos os movimentos migratórios são observados e, com isso, a questão de como lidar com o imigrante torna-se um problema comum de todas as sociedades. De um lado, a garantia legal ao tratamento igualitário do imigrante. Por outro lado, a dificuldade na concretização desse reconhecido direito. Inserido nessa dinâmica social contemporânea, o objetivo central desta dissertação é analisar se o modelo de política pública para imigrantes adotada no Brasil, enquanto desdobramento de teorias normativas e filosóficas, consegue ser uma alternativa concreta para resolver o desequilíbrio social no tratamento do imigrante em nossa sociedade. Inserida na área de concentração de direito e justiça social e na linha de pesquisa denominada as políticas públicas de sustentabilidade, a presente dissertação explorará criticamente o problema da inclusão do médico imigrante no mercado de trabalho, principalmente durante a pandemia COVID-19, bem como o acesso desses ao exame de revalidação. Para isso, diferentes enfoques são oferecidos para esta questão dado seu caráter de fronteira e sua discussão ser interdisciplinar. A partir do método hipotético-dedutivo, a pesquisa pautou-se pelo procedimento bibliográfico e documental, através da leitura de livros, artigos científicos, relatórios, entre outros documentos. Discute-se a possibilidade do cuidado com o migrante no contexto mundial e brasileiro, para em seguida trazer autores que ofereçam justificativa teórica suficiente. Posteriormente, enfatiza-se a aplicabilidade da igualdade do tratamento do imigrante trazendo questões fulcrais para o direito destes ao trabalho, bem como da importância para efetivação do direito à saúde do brasileiro. Afinal, se, por um lado, o apelo à empatia e a união pelo bem comum tornam-se discursos comuns, a prática, por outro lado, é oposta e caminha para lados sombrios de sobrevivência, cuja desigualdade é, mais do que nunca, escancarada, onde o risco é, para uns, inevitável e, para outros, mero passatempo. Os reflexos da pandemia vão além de número de casos, óbitos ou recuperados e trazem, a longo prazo, um cenário crescente de desigualdade social.

Palavras-chave: Movimentos Migratórios; Saúde; Pandemia.

ABSTRACT

Since the most remote times, migratory movements have been observed and, consequently, problems about how to deal with these immigrants becomes a common problem in all societies. On the one hand, there are legal guarantees of Equal Treatment for immigrants. On the other hand, the difficulty of providing this recognized right for them. Faced with this contemporary social dynamics, the main objective of this dissertation is analysis if the immigration's policies model in Brazil can be an alternative to solve the social imbalance in the immigrants treatment, supported by Normative and Philosophical theories. Inserted in the area of concentration of law and social justice and in the research line called sustainability public policies, this dissertation will critically explore the problem of the inclusion of immigrant doctors in the labor market, especially during the COVID-19 pandemic, as well as their access to the revalidation exam. For this, different approaches are offered to this issue given its frontier character and interdisciplinary discussion. From the hypothetical-deductive method, this research was guided by the bibliographic and documental procedure, through the reading of books, scientific articles, reports, among other documents. We discuss the possibility of caring for migrants in the global and Brazilian contexts, supported by a theoretical justification. Subsequently, the applicability of equal treatment of immigrants is emphasized, bringing key issues to right to the labor, as well as the importance for the effectuation of the Brazilian's right to health. After all, if, on the one hand, there is the appeal to empathy and the common good discourses, the practice, on the other hand, is the opposite and walks towards the dark sides of survival, whose inequality is, more than ever, blatant, where the risk is, for some, inevitable and, for others, a mere pastime. The consequences of the pandemic go beyond the number of cases, deaths or recoveries and bring, in the long term, a growing scenario of social inequality.

Keywords: Migratory Movements; Health; Pandemic.

LISTA DE SIGLAS

AB - Atenção Básica

APS - Atenção Primária à Saúde

CF - Constituição Federal

CFM - Conselho Federal de Medicina

COVID-19 - Coronavírus

CREMERS - Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul

DESF - Departamento de Saúde da Família

DPU - Defensoria Pública da União

DUDH - Declaração Universal de Direitos Humanos

ESF - Estratégia Saúde da Família

ESPII - Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

OIM - Organização Internacional para as Migrações

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde

PIB - Produto Interno Bruto

PMMB - Programa Mais Médicos para o Brasil

PNB - Produto Nacional Bruto

REVALIDA - Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS - Unidade Básica de Saúde

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USP - Universidade de São Paulo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Migração Forçada de 2015 a 2019 | 19 |
| Gráfico 2 - Cobertura Estratégia da Saúde da Família (ESF) no Brasil | 66 |
| Gráfico 3 - Cobertura Atenção Básica (AB) no Brasil | 67 |
| Gráfico 4 - Distribuição de médicos segundo unidades da Federação e grandes regiões do Brasil..... | 70 |
| Gráfico 5 - Distribuição de médicos segundo municípios do interior e grandes regiões – Região Norte | 70 |
| Gráfico 6 - Distribuição de médicos segundo municípios do interior e grandes regiões – Região Nordeste | 71 |
| Gráfico 7 - Número de participantes Revalida (2011 à 2017) | 76 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS, IDENTIDADE E CHOQUE CULTURAL: CONCEITO E DIÁLOGO ALÉM-FRONTEIRAS | 17 |
| 2.1 Movimentos migratórios: conceitos | 18 |
| 2.2 Cultura e comunicação: o choque cultural..... | 24 |
| 2.3 O sentimento de pertencimento: a ligação entre identidade e alteridade | 31 |
| 2.4 A proteção jurídica do imigrante no Brasil | 36 |
| 3 TRATAMENTO IGUALITÁRIO DO IMIGRANTE: PERSPECTIVAS NORMATIVAS E FILOSÓFICAS | 48 |
| 3.1 Desdobramentos normativos..... | 48 |
| 3.2 A igualdade no contexto liberal | 51 |
| 3.3 Justiça Social: a concretização das garantias constitucionais..... | 56 |
| 4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO, SAÚDE PÚBLICA E A IMPORTÂNCIA DO MÉDICO IMIGRANTE NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE | 63 |
| 4.1 O Sistema Único de Saúde e o Programa Mais Médicos: a importância do imigrante formado em medicina para a efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil | 63 |
| 4.2 O Revalida e a atuação do médico imigrante na pandemia de COVID-19..... | 74 |
| 4.3 Entre o individualismo e a sobrevivência: reflexões sobre o mundo pós-pandemia..... | 83 |
| 5 CONCLUSÃO | 85 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 89 |

1 INTRODUÇÃO

Desde os tempos mais remotos os movimentos migratórios são observados e, com isso, a questão de como lidar com o imigrante torna-se um problema comum de todas as sociedades. Não é à toa que, para esta discussão, foram analisadas diversas perspectivas para encontrar respostas sobre o que se considera como sendo o justo acerca da posição do Estado na inserção da população imigrante.

A partir dessa dinâmica normativa e social, o problema do tratamento dispensado aos imigrantes surge como um dos pontos principais na era da globalização. Nesse sentido, os movimentos migratórios ganham cada vez mais visibilidade na medida em que a preocupação acerca da dignidade do migrante reforça a ideia da necessidade de uma política migratória mais humanizada no contexto de grandes fluxos de pessoas além-fronteiras.

No Brasil, o fluxo migratório observado nas últimas décadas ampliou o espectro da discussão do tratamento igualitário. Para além das fronteiras tradicionais, o imigrante passa a ser também um sujeito de direitos e deveres para com a sociedade brasileira. Entretanto, se, por um lado, o imigrante é tratado igualitariamente em termos normativos, por outro, percebe-se a impossibilidade de consolidação na prática. Essa situação é claramente percebida na atualidade diante da catastrófica situação sanitária do país.

Não obstante a necessária formatação do trabalho nos moldes acadêmicos, resta necessário mencionar um fato importante ocorrido durante a instrução dos processos junto à Defensoria Pública da União (DPU), vez que, na inquietude gerada pelas peculiaridades de cada caso, em março de 2020, logo no início da pandemia, se destacou a história de um rapaz, imigrante Venezuelano, que, sem recursos para se manter na cidade e impossibilitado de exercer sua profissão, trabalhava como repositor de estoque no supermercado do município.

Entre um documento enviado e outro, revelações sobre a origem e a profissão do imigrante vieram à tona. O rapaz, graduado em medicina e devidamente habilitado para profissão no seu país de origem, estava impedido de exercer a profissão no Brasil, pois não havia realizado o exame de revalidação de diplomas.

Mesmo com o lançamento de novo edital do exame, os custos estavam distantes do que era possível pagar. Nesse sentido, não havia uma oportunidade de escolha, afinal, os custos para realização da prova comprometeriam meses de subsistência. O desdobramento desta história merecia mais do que um atendimento de rotina e, a partir disso, o recorte do trabalho, mais do que nunca, se tornou inevitável. Se antes os contornos dos movimentos migratórios já delineavam o caminho da presente pesquisa, tornou-se necessária uma investigação mais próxima da realidade humana e envolvida com as várias faces das oportunidades de restabelecimento no país de destino, neste caso, o Brasil.

Ao mesmo tempo em que milhares de brasileiros morrem diariamente por falta de leitos e escassez de profissionais da saúde no país, verifica-se uma realidade no mínimo confrontante: a do imigrante formado em medicina e que não consegue exercer a profissão no Brasil por conta do exame de revalidação de diplomas, o Revalida. Milhares de médicos formados no exterior aguardam pelo exame que habilita para o exercício da profissão.

O Revalida, exame de revalidação de diplomas de Medicina, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) é fruto da parceria entre Ministérios de Educação e da Saúde e, em que pese tenha previsão anual, não é realizado desde 2017 e, até a data da elaboração desta dissertação, a segunda etapa da edição de 2020 ainda não havia sido aplicada. Soma-se a isto o valor significativo para realizar as etapas do exame - fato que impede a realização por médicos oriundos de países mais pobres. Desse modo, o profissional fica impossibilitado de exercer a profissão.

Frente a essa incoerência que traz à tona questões sobre migração, ética, saúde pública e protecionismo de classe, a pesquisa terá como foco discutir os direitos dos imigrantes e sua relação com a comunidade que o recebe. Buscando ultrapassar a simples questão sobre como receber o imigrante, será analisado se o Brasil consegue de fato integrá-lo na sociedade, aproveitando suas melhores habilidades em favor da comunidade brasileira.

Com isso, a pesquisa será realizada a partir do método hipotético-dedutivo e se guiará pelo procedimento bibliográfico e documental, através da leitura de livros,

artigos científicos, relatórios, entre outros documentos, cujas fontes são citadas ao final. A fim de explicar a dificuldade apresentada, foram formuladas as seguintes hipóteses como ponto de partida: *(i.)* há uma legislação de cuidado com o imigrante no contexto mundial; *(ii.)* O Brasil é signatário de alguns tratados e também defende o direito do imigrante; *(iii.)* O cuidado com o imigrante é essencial e há possibilidade de restabelecimento digno no país; *(iv.)* O imigrante formado em medicina, através da parceria ensino-serviço, é fundamental para a efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil; *(v.)* O Revalida e a impossibilidade de sua flexibilização fere o direito do imigrante, bem como demonstra a incoerência brasileira ao lidar com os direitos que dizem assegurar. Assim, tais afirmações serão testadas ao longo da pesquisa.

Estruturado a partir de uma ótica tripartida, o presente estudo visa a abordagem da problemática em torno dos movimentos migratórios, ética, saúde pública e protecionismo de classe perante o sistema jurídico atual e as políticas públicas de integração do imigrante. Para isso, a pesquisa seguirá o seguinte roteiro: o primeiro capítulo do desenvolvimento apresentará o conceito dos movimentos migratórios, tendo como escopo analisar os fluxos e as peculiaridades dentro do migrar num espectro mundial, para isso conceitos acerca de identidade, pertencimento e choque cultural serão explorados. Nesse sentido, o enfoque central será a discussão dos termos e propostas que serão utilizados ao longo do texto, associados a uma discussão paralela sobre o conceito de alteridade e cultura, afinal, estas definições serão fundamentais para o tipo de resultado esperado na sua aplicação.

A partir dos subsídios do capítulo anterior, o segundo capítulo abordará os desdobramentos filosóficos a partir da ideia de igualdade do tratamento do imigrante e encaminhará a pesquisa para o último capítulo, que tem como foco a situação brasileira, especificamente a experiência do ensino-serviço do médico intercambista através do programa mais médicos e de como a atuação do médico imigrante pode ser importante para redução da desigualdade de distribuição de médicos no Brasil e efetivação do direito à saúde, observados os princípios preconizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), entre eles, a universalidade, equidade e integralidade nos serviços e ações de saúde. Além disso, este último capítulo traz o assunto para o contexto atual de pandemia, o impedimento do exercício da profissão do médico

imigrante por conta do Revalida, bem como reflexões sobre o que restará no pós-pandemia.

Por fim, imperioso se mostra observar que as fontes foram buscadas em diversas áreas do conhecimento, ideia atrelada ao objetivo da pesquisa, cuja proposta é dialogar interdisciplinarmente na busca por uma análise mais completa do tema que, destaca-se, não gira em torno tão somente do direito.

2 MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS, IDENTIDADE E CHOQUE CULTURAL: CONCEITO E DIÁLOGO ALÉM-FRONTEIRAS

A globalização e comunicação entre culturas distintas tornam evidente o quanto são profundas as questões que envolvem o tema acerca da identidade e sentimento de pertença. Além disso, imperioso se mostra analisar como ocorre o choque cultural e a importância da alteridade nessas relações, afinal, em que pese a migração não seja um fenômeno recente, é, sem dúvida alguma, motivo de estudos ante as faces e desafios que se recriam ao longo dos anos. Com vistas a trazer luz a essas questões, nesse primeiro capítulo, tratar-se-á sobre questões envolvendo os processos migratórios. Para isso, num primeiro momento, 2.1, será realizada a introdução acerca da problemática dos movimentos migratórios, apontando o seu conceito e as diferentes formas de migrar. No 2.2. serão apresentadas as dificuldades culturais nesse processo. No tópico 2.3, será realizada uma breve análise sobre sentimento de pertença, identidade e alteridade. Ao final deste capítulo, no 2.4, serão abordados aspectos acerca da proteção jurídica do imigrante.

A triangulação que será realizada a seguir entre cultura, identidade e sentimento de pertença é necessária e possui profunda ligação com os movimentos migratórios, pois não há como afastar esses aspectos quando são discutidas a ambientação e inserção do migrante¹ no mercado de trabalho a partir da sua formação, afinal, a própria recepção desses indivíduos é marcada por pré-conceitos e aspectos subjetivos que influenciam na integração no país de destino. A origem, a capacidade profissional e o caráter são questionados a partir de rótulos que contribuem para a exclusão e perpetuação da desigualdade social.

¹ A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante”. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias. Cf. OIM. Derecho Internacional sobre Migración: **Glosario sobre Migración**. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf. Acesso em: 29 jun. de 2020.

2.1 Movimentos migratórios: conceitos

Os movimentos migratórios sempre ocorreram ao logo da história, entretanto, percebe-se que essas interações estão cada vez mais intensas com o aumento no número de deslocamentos, voluntários ou não, além-fronteiras. Romper fronteiras, portanto, implica na constante busca pelo pertencimento ao vivenciar as diferenças culturais a partir da comunicação². Assim, tem-se que o conceito de migrar pode ser definido como um “movimento da população em direção ao território de outro Estado ou dentro dele que abrange todo o movimento de pessoas, independentemente de seu tamanho, composição ou suas causas”³. Os movimentos migratórios podem ser diferenciados de várias formas, entre elas, destacam-se duas: *i.* a migração forçada e *ii.* a migração espontânea.

Na (*i.*) migração forçada é observado o elemento subjetivo da coação, incluindo a ameaça a vida e a subsistência, seja por causas naturais ou humanas, tendo como um dos exemplos os refugiados.

Termo genérico utilizado para descrever um movimento de pessoas em que se observa coerção, incluindo a ameaça à vida e sua subsistência, seja por causas naturais ou humanas. (Por exemplo, movimentos de refugiados e pessoas deslocadas internamente, bem como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, desastres nucleares ou químicos, fome ou projetos de desenvolvimento)⁴

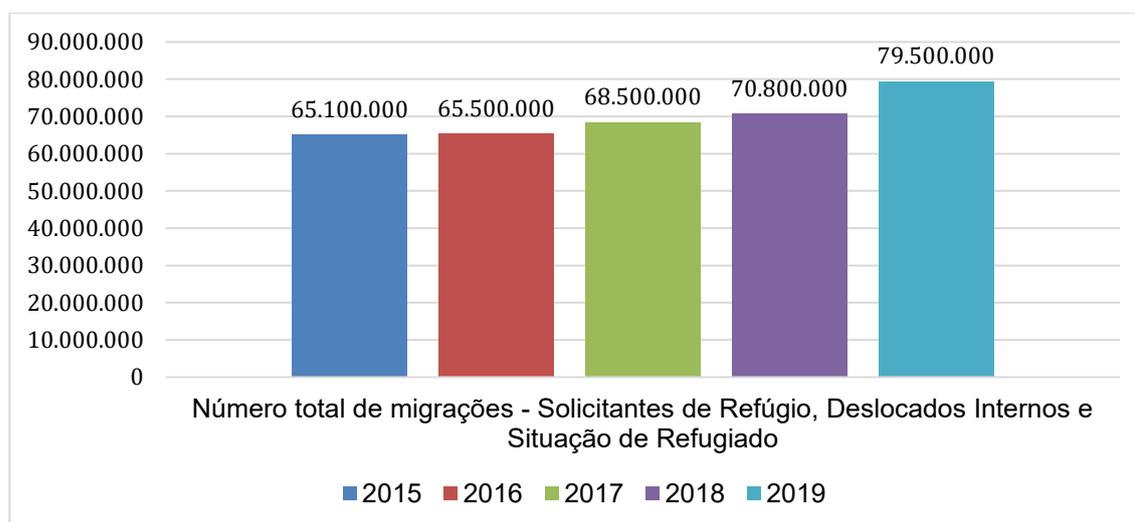
² Importante destacar que a comunicação intercultural se caracteriza de diversas maneiras, em relação à nacionalidade, etnia, crença, gênero, entre outros aspectos que marcam a interação. Para Sidekun, todas as culturas irrompem para uma interação que acontece pela intensa atividade social do ser humano como indivíduo ou como sujeito de uma determinada coletividade. A cultura passa a ser um processo de uma intensa interação entre indivíduos e sociedades diferentes. A cultura situa-se em uma complexidade de cosmovisões e atividades na amplitude do conjunto de objetos artificiais, materiais e simbólicos e em um conjunto de práticas sociais codificadas. Trata-se de símbolos, conhecimentos, crenças, artes, mercadorias e principalmente inclui de maneira substancial o conjunto de práticas codificadas em modelos e comportamentos, de moral, leis, costumes e rituais. Cf. SIDEKUN, Antonio. Cultura e Alteridade in: TREVISAN, Amarildo Luiz; ROSSATO, Noeli Dutra; TOMAZETTI, Elisete Maria. **Cultura e Alteridade**: Confluências. Ijuí: UFSM, 2006, p. 56.

³ Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos. Cf. OIM. **Derecho Internacional sobre Migración**: Glosario sobre Migración. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf. Acesso em: 29 jun. de 2020.

⁴ Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo). Cf. OIM. **Derecho Internacional sobre Migración**: Glosario sobre Migración. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf. Acesso em: 29 jun. de 2020.

Dados do Relatório de Tendências Globais sobre migração forçada da Organização das Nações Unidas⁵ mostram que, até o final de 2019, 79,5 milhões de pessoas se deslocaram em virtude de perseguição, conflito, violência ou violações de direitos humanos. Desse número, 26 milhões estão na situação de refugiados, 45 milhões e 700 mil são deslocados internos (migração interna) e 4 milhões e 200 mil são solicitantes de refúgio. Além disso, observa-se que houve o aumento de aproximadamente 17,74% de migrações entre os anos de 2015 e 2019, cujos números totais registrados foram de 65,4 milhões e 79,5 milhões de deslocamentos, respectivamente.

Gráfico 1 - Migração Forçada de 2015 a 2019



Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório de Tendências Globais da ONU (2015, 2016, 2017, 2018 e 2019).

Destaca-se que, diferentemente dos anos anteriores, a Venezuela, no ano de 2019, figurou como protagonista no número de migrações forçadas, ano em que cerca de 4,5 milhões de venezuelanos deixaram o país, viajando principalmente para países da América Latina, incluindo o Brasil. O número expressivo de deslocamentos é o maior da história da região e uma das maiores crises de deslocamento do mundo⁶. Nesse sentido, o Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU)

⁵ UNHCR. **Global Trends forced displacement**. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 15 ago. de 2020.

⁶ UNHCR. **Global Trends forced displacement**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>. Acesso em: 15 ago. de 2020.

acerca da Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos de Migrantes no Contexto de Grandes Movimentos aponta que é necessário observar a vulnerabilidade que cerca algumas migrações⁷, afinal, é indiscutível que um contexto de vulnerabilidade proporciona uma violação de direitos e a submissão do indivíduo à situações degradantes⁸.

Ao migrarem, algumas pessoas são inerentemente mais vulneráveis que outras devido ao persistente tratamento desigual e à discriminação fundada em fatores que incluem idade, gênero, etnicidade, nacionalidade, religião, língua, orientação sexual ou identidade de gênero ou status migratório.⁹

Por outro lado, a (ii.) migração espontânea¹⁰ é aquela resultado da insatisfação causada por fatores negativos no país de origem e fatores atrativos no país de destino, que leva o indivíduo a buscar uma melhor perspectiva de vida¹¹. Bauman destaca que há um fluxo intenso dos dois tipos de migração mencionados:

O fluxo de refugiados impulsionados pelo regime de violência arbitrária a abandonar suas casas e propriedades consideradas preciosas, de pessoas buscando abrigo dos campos de matança, acrescentou-se ao fluxo constante dos chamados “migrantes econômicos”, estimulados pelo desejo demasiadamente humano de sair do solo estéril para um lugar onde a grama é verde: de terras empobrecidas, sem perspectiva alguma, para lugares de sonho, ricos em oportunidades. Sobre essa corrente contínua de pessoas que buscam a chance de um padrão de vida decente (uma corrente

⁷ Conforme se discutirá mais adiante, um dos problemas enfrentados é o exercício legal da profissão, o qual oportunamente será analisado a partir da problemática dos médicos oriundos de outros países que não podem exercer a profissão em território brasileiro por conta do exame Revalida.

⁸ A OIM destaca que há uma redução da capacidade para resistir, enfrentar ou superar violências, explorações, abusos ou violações de seus direitos, principalmente os seguintes: Privações ilegais de liberdade e detenções arbitrárias; Violações de direitos trabalhistas e obstáculos para o gozo de condições justas e favoráveis de trabalho; Negação ao direito à convivência familiar; Tortura; Tratamento cruel, desumano ou degradante; Devolução ao país de origem (Refoulement); Limitação ilegal à liberdade de ir e vir; Negação do direito à nacionalidade (statelessness); Escravidão; Servidão; Limitação ou negação dos direitos de educação e saúde; Exploração e abuso sexual; Exploração e abuso de trabalho. In: TORELLY, Marcelo; YAMADA, Erika (org.). **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018, p. 25.

⁹ TORELLY, Marcelo; YAMADA, Erika (org.). **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018, p. 26. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/aspectos-juridicos-da-atencao-aos-indigenas-migrantes-da-venezuela-para-o-brasil>. Acesso em: 10 de fev. de 2021.

¹⁰ É importante frisar que muitas vezes a migração espontânea também possui elementos de condições forçadas para o ato.

¹¹ Movimiento de personas o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Por lo general, esta migración es causada por factores negativos en el país de origen y por factores atractivos en el país de acogida; se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquiera otro tipo de asistencia nacional o internacional. Cf. OIM. **Derecho Internacional sobre Migración**: Glosario sobre Migración. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf. Acesso em: 29 jun. de 2020.

que flui incessantemente desde o início da humanidade, apenas acelerada pela moderna indústria de pessoas redundantes e vidas desperdiçadas)¹²

Além disso, Márcia Gomes destaca que atualmente a migração é caracterizada pela possibilidade de manter contato com a cultura de origem, bem como ajudar as famílias que lá permaneceram.

Os primeiros fluxos migratórios tinham um caráter de adeus, uma vez que o retorno para o local de origem não era certo e a possibilidade de manter contato era muito pequena, quase nula. No momento atual, em um mundo com fronteiras diluídas, o trânsito de indivíduos se intensificou e ganhou novos contornos, uma vez que a migração hoje é caracterizada pela profusão de maneiras de se manter contato com o local de origem, com as redes que se formam pela internet e possibilitam o encontro na nova terra daqueles que são conterrâneos e, ainda, quando pensamos a migração econômica, surge a figura das remessas de dinheiro para ajudar as famílias que ficam o local de origem¹³.

Outro fator determinante consiste nas migrações precárias e sem suporte que contribuem na criação de sujeitos socialmente desajustados e privados de meios para sobreviver. E é nesse meio que os imigrantes são lapidados como potenciais ameaças e podem ser utilizados como barganha no discurso de ordem perpetuado pelos governos contra o inimigo criado em comum – o ser humano que ousou cruzar fronteiras em busca de uma vida digna. Parafraseando Bauman, aqueles cujas vidas são menosprezadas e desperdiçadas. Para Carlos Romero:

O migrante sai de seu país e entra em outro como estrangeiro: se trata de um não-nacional, alguém sujeito a legislação para estrangeiros e de imigração do lugar em que se estabelece. [...] O traslado entre países implica que o migrante se incorpore a um contexto nacional que não é o seu e que não é conhecido por ele, pelo menos o essencial (normas, usos e costumes, leis, história)¹⁴

Além disso, Bauman aponta que há mais uma razão para o ressentimento em relação ao fluxo de pessoas, além da desconfiança atemporal que se perpetua ao longo da história, que é sobre o emergente precariado. Para o autor, o imigrante acaba se tornando um percursor de más notícias, pois traz a consciência da realidade que fingimos não existir, afastando a venda dos olhos, e “nos lembram, de

¹² BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 9.

¹³ GOMES, Márcia Letícia. **Migração, Refúgio e Direitos Humanos**: Um Olhar para os Movimentos Migratórios Contemporâneos. Curitiba: Prismas, 2017, p. 28-29.

¹⁴ ROMERO, 2003, p. 22 *apud* GOMES, 2017, p. 40. In: GOMES, Márcia Letícia. **Migração, Refúgio e Direitos Humanos**: Um Olhar para os Movimentos Migratórios Contemporâneos. Curitiba: Prismas, 2017.

modo irritante, exasperante e aterrador, a vulnerabilidade de nossa própria posição e a endêmica fragilidade de nosso bem-estar arduamente conquistado”¹⁵.

Nesse sentido, olhar o outro perpassa pela ideia de que todos possuem direito ao restabelecimento digno e respeito enquanto ser humano dotado de uma identidade própria - que não deve ser descaracterizado e desumanizado para ser inserido em um novo contexto. O trabalho, neste caso, exerce papel fundamental na ambientação e restabelecimento. Raquel SpareMBERGER e Bruno Heringer Jr. aduzem acerca do acesso à totalidade dos direitos humanos:

[...] é imprescindível uma revisão no próprio conceito de cidadania, que, em muitos ordenamentos jurídicos, ainda exige para o seu exercício o vínculo jurídico-político com o território, qualificando aqueles que podem, ou não, ter acesso amplo aos direitos internamente previstos. Fala-se, assim, numa cidadania global, que garanta o acesso à totalidade dos direitos humanos, independente do território em que o indivíduo esteja, considerando-se que esses direitos são inerentes à própria condição humana e não devem ser vinculados à relação do cidadão com os Estados correspondentes.¹⁶

Hannah Arendt trabalha com três atividades humanas fundamentais, sendo elas, o trabalho, obra e ação. É a partir disso que a autora traz a expressão “Vita activa”. O trabalho, portanto, “corresponde ao processo biológico do corpo humano” a partir das necessidades vitais. É a vida em si mesmo. A obra, no entanto, “corresponde à não-naturalidade da existência humana”, produzindo um “mundo artificial de coisas, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural”. Por fim, a ação “corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo”¹⁷.

As três atividades e suas respectivas condições têm íntima relação com as condições mais gerais da existência humana: o nascimento e a morte, a natalidade e a mortalidade. O trabalho assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. A obra e o seu produto, o artefato humano, emprestam certa permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter efêmero do tempo

¹⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 12-13.

¹⁶ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; HERINGER JUNIOR, Bruno. **Multiculturalismo liberal e imigração: os limites da política da diferença**. Espaço Jurídico Journal Of Law [Ejll], Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 821-842, 20 dez. 2016. Universidade do Oeste de Santa Catarina. <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i3.10715>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/10715/pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021, p. 822.

¹⁷ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020, p. 66-67.

humano. A ação, na medida em que se empenha em fundar e preservar corpos políticas, cria a condição para a lembrança, ou seja, para a história¹⁸.

A autora destaca que, das três atividades, a ação é que está intimamente relacionada com a condição humana da natalidade, ou seja, o nascimento traz a ideia do novo, da possibilidade de ação e de novas iniciativas. No entanto, se a ideia, em um primeiro momento, transparece novos horizontes, traz consigo, também, a realidade da condição humana¹⁹.

Paralelo ao exposto, não é de hoje que a mão-de-obra imigrante é desvalorizada, onde o ser humano deve apenas aceitar o que está à disposição, sem questionar ou almejar uma posição melhor no mercado de trabalho. Luciano Cabral Junior e Éder Costa destacam a estigmatização do trabalhador que não aceitava as condições desumanas e a exigência do trabalho submisso que, em muitos casos, acabava sendo exercido pelos imigrantes mais vulneráveis.

No Brasil, o destino foi similar: estigmatizava-se o trabalhador de vadio ou vagabundo por não aceitar as condições desumanas derivadas do modo escravocrata de trabalho, reforçando-se a exigência do trabalho submisso. Em uma segunda oportunidade, substituiu-se o trabalho escravo pelo trabalho “livre” realizado pelos imigrantes. A preferência aos imigrantes decorreu da aceitação destes ao regime disciplinado e rígido do trabalho (impregnado por traços do regime escravocrata) e da compreensão da elite de que o trabalhador brasileiro não corresponderia suficientemente às expectativas de satisfação adequada do trabalho. A importância do trabalhador “livre” brasileiro para a economia despertou, de modo lento e gradual, quando se deparou com a utilidade da mão de obra nacional para as atividades inóspitas e de desbravamento da terra, somada às reivindicações dos imigrantes por melhorias nas condições do trabalho.²⁰

É neste sentido que se busca, através da análise da importância do pleno exercício do trabalho para o restabelecimento do imigrante, da troca com a comunidade que o recebe, bem como dos aspectos subjetivos que cercam os

¹⁸ ARENDT, 2020, p. 67.

¹⁹ Hannah Arendt destaca que “a condição humana não é o mesmo que a natureza humana, e a soma total das atividades e capacidades humanas que correspondem à condição humana não constitui algo equivalente à natureza humana. Pois nem aquelas que discutimos neste livro nem as que deixamos de mencionar, como o pensamento e a razão, e nem mesmo a mais meticulosa enumeração de todas elas, constituem características essenciais da existência humana no sentido de que, sem elas, essa existência deixaria de ser humana” Cf. ARENDT, 2020, p. 67-68.

²⁰ CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart; COSTA, Éder Dion de Paula. **Trabalho como limite ao neoliberalismo e à livre iniciativa**. Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho, Curitiba, v.2, n.2, p. 227-246, Jul/Dez, 2016. CONPEDI. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/1242/1672>. Acesso em: 24 mai. 2021.

movimentos migratórios, estabelecer pontos de diálogo para que o ato de migrar não seja um sinal verde para opressão e supressão de direitos.

2.2 Cultura e comunicação: o choque cultural

O estudo sobre os movimentos migratórios perpassa, também, pela cultura e a comunicação entre as pessoas, haja vista que as mudanças globalizadoras alteraram a maneira de conceber a cultura²¹. Nesse sentido, imperioso analisar o conceito de cultura e as consequências do contato com o outro. Para isso, serão apresentados alguns dos conceitos mais marcantes de cultura.

Dito isto, tem-se que as sociedades modernas são caracterizadas por mudança constante, rápida e permanente e, por consequência, a globalização impacta a identidade cultural²² e ao mesmo tempo é impactada por ela. Conforme Edward Hall²³ afirma “cultura é comunicação e comunicação é cultura”, interligando os dois fatores como se trabalhassem juntos, influenciando o indivíduo com caracteres universais. Para Raquel Sparemberger e Aline Rangel, a cultura é elemento primordial de uma sociedade.

A cultura busca unificar os membros de uma sociedade numa identidade comum, independente de classe, gênero ou raça, sendo todos pertencentes à mesma identidade nacional. É o elemento primordial que dá unidade a uma sociedade, não podendo haver cultura sem sociedade, nem sociedade sem cultura, pois é por meio dela que uma sociedade se reconhece como tal.²⁴

Igualmente, Néstor Canclini aduz que a cultura se apresenta na forma de processos sociais e parte da dificuldade de falar dela deriva do fato de que se produz, circula e se consome na história social e que, ainda, ao relacionarmos uns com os outros, aprendemos a ser interculturais²⁵. Nessa perspectiva, a cultura em sociedade

²¹ Para Canclini, entre os anos 60 e 80 do século XX, os estudos sociosemióticos, e com eles a antropologia, a sociologia e outras disciplinas, foram estabelecendo que a cultura designava os processos de produção, circulação e consumo de significação na vida social. Cf. CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, Desiguais e Desconectados**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009, p. 56.

²² HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&a, 2006, p. 14.

²³ HALL, Edward T. **The silent language**. New York: Doubleday & Company, Inc., 1959, p. 186.

²⁴ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; RANGEL, Aline Luciane Lopes. Direitos Humanos: um olhar para a identidade, alteridade e novas concepções de cultura. In: **Diferentes, desiguais e desconectados: os direitos humanos nas fronteiras**. In: LONDERO, J. C., BIRNFELD, C. A. H. **Direitos Sociais Fundamentais: contributo interdisciplinar para a redefinição das garantias de efetividade**. Rio Grande: Editora da FURG, 2013, p. 253-254.

²⁵ CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, Desiguais e Desconectados**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009, p. 41-42.

é responsável pelo aumento da diversidade étnica, religiosa e cultural das sociedades. Edgar Morin destaca que não há sociedade desprovida de cultura, mas cada cultura é singular:

A cultura é constituída pelo conjunto dos saberes, fazeres, regras, normas, proibições, estratégias, crenças, idéias, valores, mitos, que se transmite de geração em geração, se reproduz em cada indivíduo, controla a existência da sociedade e mantém a complexidade psicológica e social. Não há sociedade humana, arcaica ou moderna, desprovida de cultura, mas cada cultura é singular. Assim, sempre existe a cultura nas culturas, mas a cultura existe apenas por meio das culturas²⁶.

Aloísio Krohling define cultura como um sistema coletivo de sentidos, signos, valores, práticas sociais, processos sociopolíticos, criados historicamente por grupos sociais para estruturar suas identidades coletivas, como referência vital do seu dia a dia²⁷. Sob a ótica de Ernest Gellner, é o meio partilhado necessário, o sangue vital, ou talvez, antes, a atmosfera partilhada mínima, apenas no interior da qual os membros de uma sociedade podem respirar e sobreviver e produzir²⁸.

O que todas essas afirmações têm em comum é o fato de que a cultura é um conjunto de significados e comunicações que representam uma forma de pensar. Ao mesmo tempo em que ela demonstra que a identidade da pessoa pode, no contexto migratório, sofrer o chamado choque cultural. Em outras palavras, são as consequências na esfera subjetiva do indivíduo além-fronteiras, como resultado da ansiedade causada pela perda de todos os sinais familiares e símbolos de relações sociais.²⁹ Ademais, não se pode dizer que a cultura é apenas uma instância simbólica nas condições de comunicação globalizada, vez que as interações assumem um viés muitas vezes discriminatório e de hostilidade em situações de confrontação.

²⁶ Além do exposto, para o Autor, as técnicas podem migrar de uma cultura para outra, como foi o caso da roda, da atrelagem, da bússola, da imprensa. Foi assim também com determinadas crenças religiosas, depois com ideias leigas que, nascidas em uma cultura singular, puderam se universalizar. Mas existe em cada cultura um capital específico de crenças, ideias, valores, mitos e, particularmente, aqueles que unem uma comunidade singular a seus ancestrais, suas tradições, seus mortos in: MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Brasília: UNESCO, 2000, p. 56-57.

²⁷ KROHLING, Aloísio. **Direitos humanos fundamentais**: Diálogo intercultural e democracia. São Paulo: Paulus, 2010, p. 104.

²⁸ Culture is now the necessary shared medium, the life-blood or perhaps rather the minimal shared atmosphere, within which alone the members of the society can breathe and survive and produce In: GELLNER, Ernest. **Nations and Nationalism**. Oxford: Basil Blackwell, 1983, p. 37-38.

²⁹ OBERG, Kalervo. **Cultural Shock**: Adjustment to New Cultural Environments. Practical Anthropology, 2006, p. 142.

Portanto, analisar a complexidade destas comunicações é uma forma de entender a perspectiva do outro³⁰.

Partindo da tentativa de compreensão dos sentimentos desse outro, que a mim é tão diferente, utilizarei da metáfora de Oberg que descreve o sentimento do peixe fora d'água como um tipo de doença ou incômodo em um novo contexto cultural. Essa estranheza é natural, afinal, quando um indivíduo entra em uma cultura estranha, muitos dos sinais familiares são removidos. O sentimento, neste caso, é de um peixe fora d'água a partir do afastamento de traços e o consequente sentimento de frustração e ansiedade³¹.

Essa metáfora consegue exprimir como funciona a estranha falta de familiaridade que ocorre com os encontros interculturais, afinal, a comodidade na própria cultura acaba por gerar surpresa e certo desconforto ao se deparar com situações que não representam aspectos jurídicos e sociais da cultura originária. Oberg definiu uma série de estágios referentes a experiência do choque cultural.

(i.) O primeiro, segundo ele, é o estágio da “lua de mel” e o fascínio pelo novo, que pode durar alguns dias, semanas ou até seis meses, dependendo das circunstâncias. (ii.) O segundo estágio do choque cultural é marcado pela dificuldade em se adaptar ao novo lugar, é marcada pela “crise”, transformando o fascínio por uma atitude agressiva perante o local, cuja etapa torna-se fundamental na decisão entre ir ou ficar. Passada a negatividade perante o novo local, o (iii.) terceiro estágio é marcado pela melhor compreensão da língua e dos costumes e maior compreensão ao novo ambiente cultural, mesmo diante as dificuldades, é o momento em que o indivíduo já começa a achar graça das diferenças e a fazer piadas com as suas próprias dificuldades, é a fase que o autor chama de “caminho da recuperação”. Por fim, (iv.) o quarto e último estágio são marcados não somente pela aceitação dos costumes do país, mas muitas vezes pela apreciação do costume local, é a fase do

³⁰ CANCLINI, 2009, p. 44.

³¹ Now when an individual enters a strange culture, all or most of these familiar cues are removed. He or she is like a fish out of water. [...] a series of props have been knocked from under you, followed by feeling of frustration and anxiety. Cf. OBERG, Kalervo. **Cultural Shock: Adjustment to New Cultural Environments**. Practical Anthropology, 2006, p. 142.

“ajuste”, o qual, ao voltar para terra de origem “geralmente sente saudades do país e das pessoas a quem se acostumou”.³².

Os estágios apontados por Oberg são interessantes para elucidação do panorama de adaptação em um novo país, porém resta necessário fazer ressalvas no que tange as variações entre uma pessoa e outra e dizer, neste sentido, que tais estágios podem não se dar na sequência posta pelo autor. Portanto, cabe mencionar que as diferenças culturais são apontadas como fator crucial que influencia a comunicação de forma positiva ou negativa. De certa forma, pode-se caracterizar qualquer interação como sendo intercultural se houver uma diferença cultural como influenciadora direta.

É importante notar que os desafios enfrentados por aqueles que já se viram “fora d’água” devido ao processo intercultural são resultado também da opressão do indivíduo historicamente subalternizado. Dentro disso, destaca-se a bagagem que cada um carrega com o passar do tempo em relação a atitudes, padrões, entre outras características que criam e recriam a identidade cultural de cada ser humano. Sobre o assunto, aduz Edward Hall que, nesses casos, “a cultura pode mais esconder do que revelar e estranhamente, o que esconde, esconde com a máxima efetividade aos que formam parte dela”.³³

O choque e a necessidade de adaptação tornam o ambiente instável e discutível, há uma desconfiança acerca do chão que se está pisando, sendo necessário um olhar sensível e aberto ao diálogo para facilitar a ambientação ao

³²During the first few weeks most individuals are fascinated by the new. They stay in hotels and associate with nationals who speak their language and are polite and gracious to foreigners. This honeymoon stage may last from a few days or weeks to six months depending on circumstances [...] This second stage of culture shock is in a sense a crisis in the disease. If you overcome it, you stay; if not, you leave before you reach the stage of a nervous breakdown. [...] If the visitor succeeds in getting some knowledge of the language and begins to get around by himself, he is beginning to open the way into the new cultural environment. [...] Usually in this stage the visitor takes a superior attitude to people of the host country. His sense of humor begins to exert itself. Instead of criticizing he jokes about the people and even cracks jokes about his or her own difficulties. He or she is now on the way to recovery. [...] Is the fourth stage your adjustment is about as complete as it can be. [...] With a complete adjustment you not only accept the foods, drinks, habits, and customs, but actually begin to enjoy them. When you go on home leave you may even take things back with you and if you leave for good you generally miss the country and the people to whom you have become accustomed. Cf. OBERG, Kalervo. **Cultural Shock: Adjustment to New Cultural Environments**. Practical Anthropology, 2006, p. 143.

³³ Hall, Edward T. **The Power of Hidden Differences**. In Milton J. Bennett. Basic Concepts of Intercultural Communication. Intercultural Press, 1998, p. 59.

novo. A falta de adaptação reflete no padrão de alfabetização, generalização de uma língua, meio dominante e uma cultura homogênea na sociedade, assim, há uma anulação e subordinação da diversidade cultural à unicidade da identidade nacional – que “é também uma estrutura de poder cultural”³⁴. Além disso, essa situação pode gerar um estresse derivado da distância do que significa o conjunto de fatores ligados à identidade, perda de contato com os familiares e expectativas não satisfeitas, portanto, esse “choque” é um processo comumente enfrentado nos dias atuais, resultando em uma aprendizagem ou estresse demasiado pela falta de controle e suporte necessários. Stuart Hall destaca três possíveis consequências da globalização sobre as identidades culturais, quais sejam:

1) as identidades nacionais estão se desintegrando, como resultado do crescimento da homogeneização cultural do e do ‘pós-moderno global’; 2) as identidades nacionais e outras identidades ‘locais’ ou particularistas estão sendo reforçadas pela resistência à globalização; 3) as identidades nacionais estão em declínio, mas novas identidades híbridas estão tomando seu lugar³⁵.

Em uma sociedade líquida, de contatos rápidos e mobilidade cada vez maior, as limitações territoriais ficaram cada vez menores e o mundo um lugar de todos e ao mesmo tempo de poucos, ou seja, a comunicação se apresenta como uma arma valiosa para o processo de aprendizagem e ao mesmo tempo perigosa quando o interesse do outro não é olhado da mesma maneira, subalternizando e minando a possibilidade de restabelecimento de determinados indivíduos. A partir disso, destaca-se que:

O encontro entre sociedades culturalmente distintas sempre causa um choque, pois há uma assimetria de poder em que uma é maioria e outra é minoria, tendo de um lado o colonizador, de outro o colonizado. À medida que aumenta a diversidade cultural, o reconhecimento dos direitos culturais torna-se mais difícil, pois normalmente o encontro e a mistura de culturas não acontecem em pé de igualdade. Isso se torna mais evidente quando está envolvida uma cultura ocidental que busca abarcar todas as demais, impondo uma homogeneização³⁶.

O psicólogo Harry Triandis³⁷ observou que a cultura pode ser dividida em cultura material ou objetiva e cultura imaterial ou subjetiva, sendo que a primeira se

³⁴ HALL, Stuart, 2006, p. 59.

³⁵ HALL, Stuart, 2006, p. 69.

³⁶ LOPES, Aline Luciane; ARAUJO, Yasa Rochelle. Cidadania Multicultural: Dos Direitos Individuais aos Direitos Culturais. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca. **Temas Atuais sobre o Constitucionalismo Latino-Americano**. São Leopoldo, Karywa, 2015, p. 198.

³⁷ TRIANDIS, Harry. **Subjective Culture**. Online Readings in Psychology and Culture, 2002, p. 03.

refere às roupas, comida, casas, ferramentas, entre outras coisas derivadas da matéria, já a segunda é a parte subjetiva da cultura, o que poderia incluir ideias, linguagem, valores e crenças, ou seja, a cultura subjetiva contém elementos que refletem diferenças culturais, seria um jeito característico de percepção do ambiente social. Em contraponto a ideia dualista entre o material x imaterial, observa Canclini que a definição sociossemiótica da cultura como processos de produção, circulação e consumo da significação na vida social continua a ser útil para evitar os dualismos entre o material e o espiritual, entre o econômico e o simbólico, ou o individual e o coletivo. Nesse sentido, explica que “nas teorias sociossemióticas, fala-se de uma imbricação complexa e intensa entre o cultural e o social. Dito de outra maneira, todas as práticas sociais contêm uma dimensão cultural, mas nestas práticas sociais nem tudo é cultura”³⁸.

Desde o final do século XIX e início do século XX, com o mundo estando mais interligado, as pessoas tornaram-se mais conscientes de como as diferenças culturais afetam os comportamentos sociais e a interação nos grandes grupos. Portanto, várias necessidades levam as pessoas, em algum momento da vida, a formar grupos sociais nos quais se identificam, formando uma base de valores culturais. Conforme citado anteriormente, a metáfora do "peixe fora d'água" é útil, afinal, quando o indivíduo está longe do ambiente de origem, começa a perceber o quanto é importante para inserção na sociedade e facilidade na comunicação, pois, do contrário, cada passo é uma novidade no contexto inserido, tornando a tensão muitas vezes uma ameaça ao desconhecido, deixando um sentimento de desorientação e insegurança sobre como agir no novo mundo. Além disso, como abordado anteriormente, o choque cultural apresenta várias faces, entre elas o impacto gerado pelo poder diante desse contato. Aponta-se, portanto, as pertinentes observações realizadas por Raquel Sparemberger e Bruno Heringer Jr. quanto as dificuldades de integração que se apresentam nos movimentos migratórios, sejam elas econômicas, culturais, sociais ou psicológicas.

As dificuldades de integração são inúmeras. **Economicamente**, avulta o impacto financeiro do amparo a essas pessoas, muitas das quais desqualificadas para o mercado de trabalho local, tornando-as dependentes de programas de ajuda governamentais ou sociais. **Culturalmente**, há um estranhamento em relação aos hábitos, valores e normas do ambiente de chegada, com a dificuldade de compreensão de

³⁸ CANCLINI, Nestor, 2009, p. 45-47.

muitos dos contatos sociais, o que geralmente é exacerbado pelo desconhecimento do idioma. **Socialmente**, a inexistência de uma rede de apoio comunitário leva o estrangeiro a concentrar seus contatos com outros de sua própria região de origem, reforçando o seu isolamento em relação aos nacionais. **Psicologicamente**, essas populações passam por profundas crises de identidade, mais acentuadas ainda na segunda geração, na qual muitos jovens acabam dividindo-se entre o estilo de vida dos pais e familiares e o da sociedade mais ampla que geralmente os trata de modo preconceituoso.³⁹

Bauman destaca que a era moderna foi marcada pelo grande fluxo migratório de pessoas que “moveram-se pelo planeta, deixando seus países nativos, que não ofereciam condições de sobrevivência, por terras estrangeiras que lhes prometiam melhor sorte”⁴⁰. Ocorre que, segundo De Maglie, há uma homogeneização forçada a partir da globalização que vai de encontro aos anseios particulares e autonomia das minorias. Assim, “é a cultura da globalização que faz surgir, quase que por contrarreação dialética, uma cultura da diversidade e da variação e uma maior consciência das próprias raízes étnicas e culturais”⁴¹. Consoante o exposto, “o indivíduo deve ter a liberdade de escolher se quer ou não fazer parte de determinada cultura”, haja vista que, “esse é um princípio de respeito aos direitos humanos, pois o indivíduo, antes de pertencer a uma cultura, é uma pessoa humana e, portanto, merece ter dignidade”⁴².

A consciência intercultural⁴³ é necessária no contexto dos movimentos migratórios, mas, antes, o papel do Estado se apresenta como fundamental na mediação desse diálogo. Para Krohling “relacionar-se com o outro é compreender a vida do outro, [...] só compreendemos quando aceitamos a historicidade e alteridade como ela se encontra na outra cultura ou no outro sujeito. Isso é respeitar a dignidade humana”⁴⁴.

³⁹ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; HERINGER JUNIOR, Bruno, 2016, p. 823.

⁴⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 50.

⁴¹ DE MAGLIE, Cristina. **Crimes culturalmente motivados**. São Paulo: RT, 2017, p. 40.

⁴² LOPES; ARAUJO, 2015, p. 198.

⁴³ Ainda, percebe-se que a interculturalidade “trata-se de um processo gradual pautado em relações igualitárias e dialógicas entre pessoas e grupos que pertencem a universos culturais distintos, o que transforma meros cidadãos em participantes ativos da vida cultural, social e econômica” Cf. VIDAL, Daiane; LOCATELI, Cláudia Cinara. **Interculturalidade: Matriz de Fundamentação das Constituições do Equador e da Bolívia**. In WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca. *Temas Atuais sobre o Constitucionalismo Latino-Americano*. São Leopoldo, Karywa, 2015, p. 174;

⁴⁴ KROHLING, Aloísio. **Direitos humanos fundamentais: Diálogo intercultural e democracia**. São Paulo: Paulus, 2010, p. 109.

Observa-se, portanto, que os aspectos que envolvem os movimentos migratórios são mais do que apenas o contexto. Aponta-se, dessa forma, que todos estão inseridos em bolhas de espaço pessoal e social que são mantidas durante a vida. Essas bolhas, que envolvem a questão da identidade e sentimento de pertença, formam um senso invisível de distâncias de acordo com o padrão de cultura adotado. A partir daí, resta como necessário analisar o que é identidade e sentimento de pertença dentro desses processos de comunicação e inserção em um novo ambiente.

2.3 O sentimento de pertencimento: a ligação entre identidade e alteridade

A identidade, a partir do conceito de autenticidade de Herder, abordado por Charles Taylor, revela a importância do autoconhecimento, visto a originalidade do ser humano. Assim, tem-se que é preciso refletir sobre a própria identidade, desvinculando-se das exigências da realidade exterior, fato que traz consigo uma autossatisfação⁴⁵. Entretanto, essa identidade é construída não em isolamento, mas a partir da interação com os outros, através do diálogo, ou seja, “a formação da mente humana é, neste sentido, não monológica, não algo que se consiga sozinho, mas dialógica”, porém essas relações não devem servir como definição da identidade⁴⁶. Dessa forma, há uma ligação entre identidade e o reconhecimento, significando, portanto, que cada um deve ser reconhecido na própria identidade, que é única. Charles Taylor aduz acerca do problema do não reconhecimento.

A tese consiste no facto de a nossa identidade ser formada, em parte, pela existência ou inexistência de reconhecimento e, muitas vezes, pelo reconhecimento incorrecto dos outros, podendo uma pessoa ou grupo de pessoas serem realmente prejudicadas, serem alvo de uma verdadeira distorção, se aqueles que os rodeiam reflectirem uma imagem limitativa, de inferioridade ou de desprezo por eles mesmos⁴⁷.

Para ele, em uma democracia, o reconhecimento igualitário não é apenas a situação adequada, pois o não reconhecimento pode gerar um efeito de distorção e opressão. Diante disso, tem-se que as identidades culturais ajudam a criar um sentimento de pertença, segurança, satisfação e conexão contínua, porém, o

⁴⁵ TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 51.

⁴⁶ TAYLOR, Charles, 1998, p. 53.

⁴⁷ TAYLOR, Charles, 1998, p. 45.

reconhecimento feito de forma incorreta leva à descaracterização⁴⁸, uma vez que esse não reconhecimento pode afetar negativamente e significar “uma forma de agressão, reduzindo a pessoa a uma maneira de ser falsa, distorcida, que a restringe, cuja autodepreciação pode se tornar um dos instrumentos mais poderosos da própria opressão”⁴⁹.

Imperioso se mostra ressaltar que a globalização e a velocidade das interações entre os humanos tornam a identidade mais desafiada e ao mesmo tempo mais fortalecida perante suas próprias identificações. Sobre a ideia de pertencimento e reconhecimento, conforme previamente abordado, Taylor nos remete a ideia do autoconhecimento, em que os sujeitos devem se autoconhecer primeiro, devem descobrir dentro de si mesmos suas origens para lutar por suas identidades, afinal, a globalização⁵⁰ e o conseqüente fluxo migratório em grande escala torna tênue a discussão acerca da identidade e da ideia de pertencimento, tendo em vista que o contato com o outro não só gera um fortalecimento da identidade, como o choque pode gerar uma nova perspectiva e certa confusão a partir do não reconhecimento. Hassan Zaoual destaca que as pessoas sentem necessidade de crer e se inserir em locais de pertencimento.

em todos os lugares, cada vez mais, as pessoas sentem necessidade de crer e de se inserir em locais de pertencimento. Assim, à medida que cresce o global, também se amplia o sentimento do local. As razões desse paradoxo são múltiplas, entre as quais mencionamos a seguinte: a globalização, sinônimo de mercantilização do mundo, introduz localmente um tipo de incerteza e de vertigem na mente humana. Uma das maneiras de reagir a isso consiste na busca da certeza de que somente a proximidade pode garantir, até certo ponto, o sentimento de pertencer. Esses processos ocorrem sob formas múltiplas, tocando todos os aspectos da vida humana⁵¹.

Zygmunt Bauman, acerca da identidade e sentimento de pertença, relata um fato de sua vida pessoal, ocorrido no momento da escolha do hino nacional para a cerimônia de recebimento do título de doutor *honoris causa* na Grã-Bretanha:

⁴⁸ Para Jayme Paviani “o não-reconhecimento do outro numa comunidade ou sociedade, ou em relação a outro grupo, produz acomodação dos desníveis e do bem-estar social” Cf. PAVIANI, Jayme. **Cultura, humanismo e globalização**. Caxias do Sul: Educs, 2004, p. 76-77;

⁴⁹ TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 45. p. 45-46.

⁵⁰ A globalização, para Giddens, é definida “como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” In: GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991, p. 60.

⁵¹ ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 25.

A Grã-Bretanha foi o país que escolhi e pelo qual fui escolhido por meio de uma oferta para lecionar, já que eu não poderia permanecer na Polônia, país em que nasci, pois tinham me tirado o direito de ensinar. [...] Nossa decisão de pedir para que tocassem o hino europeu foi simultaneamente “includente” e “excludente”. Referia-se a uma entidade que abraçava os dois pontos de referência alternativos da minha identidade, mas ao mesmo tempo anulava, por pouco relevantes ou mesmo irrelevantes, as diferenças entre ambos e assim, também, uma possível “cisão identitária”⁵².

O que Bauman quis dizer com o seguinte relato é que muitas vezes estar em outro país pode não só significar o desprendimento completo da origem como, também, gerar um sentimento de confusão sobre o real significado da própria identidade, logo, não há como falar sobre movimentos migratórios sem debater aspectos sobre identidade, sentimento de pertença e alteridade. Afinal, a identidade de cada um tem grande efeito sobre a comunicação, influenciando na linguagem, gestos, desejos ou expectativas em relação a vida. A interação entre os seres gira em torno das características que os cercam. Porém, essa interação, se for marcada pelo poder, acaba redefinindo ou descaracterizando de forma abrupta a identidade do outro. Daí surge a necessidade da consciência e reconhecimento do outro enquanto ser singular e dotado de liberdade.

Para ele, a ideia de identidade “nasceu da crise do pertencimento e do esforço que esta desencadeou no sentido de transpor a brecha entre o “deve” e o “é” para erguer a realidade ao nível dos padrões estabelecidos pela ideia – recriar a realidade à semelhança da ideia”⁵³. Ademais, sobre a sensação de pertencimento, aponta Carolina Kretzmann que “em todos os lugares é possível perceber a necessidade e a importância do pertencer, do identificar, do encontrar um lugar de pertencimento no qual seja possível o desenvolvimento de habilidades e convívios coletivos, onde a valorização da diversidade encontre espaço e significado”⁵⁴.

Dessa forma, entende-se que as histórias, o tempo, o lugar e o espaço social afetam a todos. O ser humano precisa estar pronto para olhar além, reavaliando as percepções para respeitar as diferenças antes negligenciadas. Portanto, a pluralidade de culturas e os aspectos intrínsecos dos movimentos migratórios, tornam necessária uma abordagem do assunto de forma humanitária com o desafio

⁵² BAUMAN, 2005, p. 15-16.

⁵³ BAUMAN, 2005, p. 26.

⁵⁴ KRETZMANN, Carolina Giordani. **Multiculturalismo e diversidade cultural: comunidades tradicionais e a proteção do patrimônio comum da humanidade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, p. 108.

de assumir novas perspectivas para o mundo moderno. Afinal, o diálogo se dá de diferentes formas, vez que é possível perceber diferenças de status, religião, raça, orientação sexual, entre outros aspectos, causando impactos negativos ou positivos dependendo do contexto.

O preconceito e o desconhecimento sobre o outro contribui para a descaracterização e exclusão de indivíduos oriundos de outros países. Nesse sentido, a noção de alteridade se faz extremamente urgente. O sentido de alteridade atrelado aos movimentos migratórios e a cultura se destacou ao longo da história e ganhou força a partir da nova perspectiva dos direitos humanos. Dessa forma “a alteridade é a irrupção histórica da novidade dentro dos processos culturais”⁵⁵. Reconhecer o outro é parte da democracia no sentido que respeita e não restringe qualquer pessoa, independentemente da cultura em que está inserida. Assim, introduz-se a ideia de olhar para além de uma cultura dominante a partir do reconhecimento das diferentes culturas no contexto social. É o que se extrai do pensamento de Charles Taylor quando ressalta a importância da disponibilização de recursos para que as culturas se mantenham e prosperem sem perder sua identidade⁵⁶.

Nesse sentido, imperioso destacar a magnitude da alteridade no que diz respeito ao estudo da identidade, cultura e os processos migratórios, afinal, em que pese a noção de compreensão do outro seja bem clara, nem sempre os encontros são pacíficos. Assim, “cultura e alteridade abarcam desafios éticos especiais. Tanto para se conceber a cultura como um processo de humanização do mundo e da própria história humana, bem como a instauração da consciência histórica”⁵⁷.

Dessa forma, para Nancy Fontes “os conceitos de identidade e alteridade apresentam uma estreita ligação”⁵⁸, ou seja, há uma relação entre os dois. A partir disso, tem-se que as identidades surgem de diversas maneiras, defini-las é não as compreender na totalidade, significa dizer, portanto, que com a globalização e constante fluxo migratório, colocar pontos finais ao descrever tais identidades seria

⁵⁵ SIDEKUN, Antonio. Cultura e Alteridade. in: TREVISAN, Amarildo Luiz; ROSSATO, Noeli Dutra; TOMAZETTI, Elisete Maria, 2006, p. 54.

⁵⁶ TAYLOR, 1998, p. 85-86.

⁵⁷ SIDEKUN, Antonio, 2006, p. 52.

⁵⁸ FONTES, Nancy Rita Vieira. **Identidade e alteridade em João Ubaldo Ribeiro**: um brasileiro em Berlim. Texto s.d, p. 02.

o mesmo que limitá-las, ou seja, olhar o outro para além de somente definir é o sentido mais puro no que tange a alteridade.

A percepção do outro começa a partir da alteridade. Destarte, como ponto de partida da ética, Enrique Dussel destaca que “o horizonte ontológico do nosso mundo foi aberto a partir da alteridade, desde a metafísica, desde a ética”⁵⁹ e aduz sobre o “caráter incompreensível da presença do outro”⁶⁰:

O Outro é a origem primeira e o destinatário último de todo o nosso ser-no-mundo. O face-a-face é a experiência primeira, radical do nosso ser-homens. É entrar em contato de maneira supremamente real com o ser; não no modo da compreensão do ser, mas como a abertura e exposição metafísica ou ética sobre o rosto como limite depois do qual o Outro, pessoal, se levanta como quem, tendo direito, exige justiça, propõe a paz e protesta diante de minha pretensão totalizante (totalitária) de compreendê-lo⁶¹.

Outrossim, para Emmanuel Lévinas “o saber seria, assim, a relação do homem com a exterioridade, a relação do Mesmo com o Outro, em que o Outro se encontra, finalmente, despojado de sua alteridade, se faz interior ao meu saber e sua transcendência se faz imanência”⁶². Nesse mesmo sentido, para Antônio Guimarães Brito “há um rompimento como o filosofar baseado na totalidade originária eurocêntrica em que “o “Eu” supera o ostracismo da ontologia egotizada e abre-se à realidade da alteridade”⁶³.

Nesse momento, percebe o sentido exterior à sua volta, tem consciência da existência do Outro e do sofrimento do Outro. Isso se chama exterioridade, fora do ser-fechado-em-si, para o ser-além-de-si. A partir daí, surge o pensar renovado da ética da alteridade.⁶⁴

Constata-se, portanto, que olhar o outro demanda não só afastar os pré-conceitos, mas também colocar-se no lugar para poder entender a realidade. Dessa forma, há um desafio envolto na compreensão acerca da imagem do outro, assim como aduz Larrosa e Lara “a imagem do outro não como a imagem que olhamos,

⁵⁹ DUSSEL, D. Enrique. **Para uma ética da libertação latino-americana**: acesso ao ponto de partida da ética. São Paulo: Loyola, 1977, p. 116;

⁶⁰ DUSSEL, D. Enrique, 1977, p. 117;

⁶¹ DUSSEL, D. Enrique, 1977, p. 116-117;

⁶² LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós**: ensaios sobre a alteridade. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 230;

⁶³ BRITO, Antônio José Guimarães. **Direito e Barbárie**: a alteridade como juízo de valor jurídico e reconhecimento do Outro a partir do discurso (des) colonialista latinoamericano. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010, p. 149;

⁶⁴ BRITO, 2010, p. 149.

mas como a imagem que nos olha e que nos interpela”⁶⁵. Assim, complementa Gusmão que a cultura e a alteridade “revelam muitas linguagens presentes no social, mas que se fazem invisíveis aos olhos e ouvidos, dado que nossa percepção encontra-se cativa de nosso pensar por princípios e valores de nossa cultura, tidos por nós como universais, verdadeiros, legítimos e únicos”⁶⁶.

Nesse sentido, resta imprescindível olhar o outro sabendo que o diálogo e oportunidade de restabelecimento proporcionará o fomento da riqueza cultural e prosperidade de ambos, diferente do que ocorre quando o olhar é envolto tão somente de percepções de ameaça e desvalorização dos saberes, afinal, partindo do pressuposto que a cultura é dinâmica e que, em tempos de globalização, o diálogo é involuntário, não há que se aceitar o retrocesso que busca excluir os indivíduos que ousam migrar e, por diversos fatores, se encontram em situação de vulnerabilidade.

2.4 A proteção jurídica do imigrante no Brasil

O espírito de fraternidade, sob o qual os seres humanos devem agir uns com os outros, está expresso no artigo 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁶⁷, que também dispõe que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, sem distinção de qualquer natureza. Além disso, o artigo 13, 2, aponta que “todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar”, ou seja, em que pese não tão reconhecido, há um direito de migrar expresso nos dispositivos internacionais.

O diálogo entre os diferentes povos vai ao encontro do que preza os direitos humanos. O compromisso de proteção à dignidade da pessoa humana resta claro no documento e perpassa sobre o princípio da não discriminação, também preconizado pela Constituição Federal de 1988, que dispõe, em seu art. 5º, a

⁶⁵ LARROSA; LARA, 1998, p. 08 *apud* GUSMÃO, 1999, p. 42. Cf. GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. **Linguagem, Cultura e Alteridade**: imagens do outro. Cadernos de Pesquisa nº 107, p. 41-78, julho/1999.

⁶⁶ GUSMÃO, 1999, p. 42. Cf. GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. **Linguagem, Cultura e Alteridade**: imagens do outro. Cadernos de Pesquisa nº 107, julho/1999, p.42.

⁶⁷ DUDH. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jan. 2020.

igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, não sendo permitida qualquer forma de distinção entre eles, afirmando que: “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”⁶⁸.

As duas grandes guerras geraram uma necessidade de um olhar crítico acerca dos direitos humanos, cujo período permeado de provocações já questionava certos padrões e intolerâncias do cotidiano. O paradigma da soberania absoluta do estado estaria sendo desmistificado e aconteceria, portanto, uma reconstrução da aplicação e força dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece a dignidade inerente a todos os humanos e dispõe em seu artigo 1º que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade”. O documento, para Cançado Trindade, veio para superar distinções tradicionais e desautorizar falsas analogias, dessa forma são sujeitos de direito “todas as criaturas humanas”, como membros da “sociedade universal”, sendo inconcebível que o Estado venha a negar-lhes esta condição⁶⁹.

A proteção dos imigrantes no âmbito internacional perpassa por dilemas entre o direito de migrar e a soberania nacional. Porém, um pouco do que pensamos e tentamos discorrer ao longo da presente pesquisa está presente na seguinte frase do preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o qual dispõe que “a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social” e assim determina:

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos

⁶⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 10 jun. 2020.

⁶⁹ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: A. P. C. Medeiros (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 250.

trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio "para igual trabalho, mesmo salário", à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;

Considerando que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios.

AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, movidas por sentimentos de justiça e humanidade e pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, visando os fins enunciados neste preâmbulo, aprovam a presente Constituição da Organização Internacional do Trabalho.⁷⁰

A Convenção nº 97, aprovada na 32ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho no ano de 1949⁷¹ foi um marco sobre os direitos dos trabalhadores migrantes e representou um avanço na garantia de direitos mínimos para o exercício do trabalho em outro país, cujos membros estariam comprometidos a manter um serviço adequado de prestação de auxílio aos trabalhadores migrantes, sem discriminação de nacionalidade, raça, religião ou sexo e proporcionando tratamento não inferior aos nacionais⁷². Outrossim, Raquel Sparemberger e Bruno Heringer Jr. explicam a diferença entre os imigrantes legais e ilegais.

Quando se fala em imigrante, pode-se pensar naquele que está residindo em determinada nação diversa da sua, com autorização, os chamados imigrantes legais. Porém, há os imigrantes ilegais, as pessoas que não obtiveram a citada autorização, os quais vivem na ilegalidade e, portanto, são reféns da política de intolerância e indiferença muitas vezes adotada por determinados países. Estes não recebem proteção alguma do Estado, uma vez que são "invisíveis", e, se descobertos, serão expulsos, o que significa um não direito à cidadania plena.⁷³

A globalização e a constante aproximação entre as diferentes culturas necessitam de um olhar pautado no diálogo e a busca pela preservação da dignidade da pessoa humana a partir de diferentes contextos. Assim, importante destacar aspectos da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural que, entre os dispositivos, destaca que "o respeito à diversidade das culturas, à tolerância, ao

⁷⁰ OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁷¹ OIT. **Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235186/lang--pt/index.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁷² Importante destacar que tal dispositivo obriga os países ao cumprimento apenas em relação aos imigrantes que se encontrem legalmente em seu território. Os imigrantes ilegais, em que pese extremamente vulneráveis, não são mencionados no dispositivo.

⁷³ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; HERINGER JUNIOR, Bruno, 2016, p. 830.

diálogo e à cooperação, em um clima de confiança e de entendimento mútuos, estão entre as melhores garantias da paz e da segurança internacionais”.

Artigo 4 – Os direitos humanos, garantias da diversidade cultural

A defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana. Ela implica o **compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais**, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones. Ninguém pode invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional, nem para limitar seu alcance⁷⁴.

A Lei de Migração⁷⁵, instituída no ano de 2017, em que pese as ressalvas, mostra um avanço no tratamento da migração no Brasil, afastando alguns aspectos da ideia retrógrada da segurança nacional – que ia de encontro ao regime democrático de direito, cuja intenção era superar o regime de exceção - para um viés de acolhimento, garantindo os direitos das pessoas migrantes⁷⁶.

A Constituição Federal de 1988 aduz em seu artigo 3^o⁷⁷, Inciso IV, que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Além disso, a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

Art. 4^o A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando

⁷⁴ UNESCO. **Declaração Universal sobre a diversidade cultural**, 2002. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁷⁶ Cabe ressaltar que a terminologia “estrangeiro” fora retirada visando afastar a ideia do imigrante como um estranho.

⁷⁷ Destaca-se ainda os outros incisos do Art. 3^o, que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Cf. BRASIL, 1988.

à formação de uma comunidade latino-americana de nações (grifos nossos)⁷⁸.

Na mesma lógica, o inciso II determina a prevalência dos direitos humanos, cujo artigo 7º afirma que “todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei” e que “todos têm direito a proteção igual contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”. Ademais, a Lei de Migração determina em seu artigo 3º, inciso II, como já dito anteriormente, o “repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação”. Na mesma linha, destaca-se a convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia das Nações Unidas, em 1965, e ratificada pelo Brasil em 1968, que define em seu artigo 1º o conceito de discriminação racial como:

[...] qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, o gozo ou o exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública⁷⁹.

O discurso xenofóbico tem atingido proporções preocupantes em âmbito nacional quanto aos imigrantes – principalmente em relação aos mais vulneráveis. Tais pessoas, portanto, segundo Bauman “são as pessoas recentemente denominadas de “subclasse”⁸⁰: exiladas nas profundezas além dos limites da sociedade – fora daquele conjunto no interior do qual as identidades podem ser reivindicadas e, uma vez reivindicadas, supostamente respeitadas”⁸¹. Afinal:

Se você foi destinado à subclasse (porque abandonou a escola, é mãe solteira vivendo da previdência social, viciado ou ex-viciado em drogas, sem-teto, mendigo ou membro de outras categorias arbitrariamente excluídas da lista oficial dos que são considerados adequados e admissíveis), qualquer outra identidade que você possa ambicionar ou lutar para obter lhe é negada *a priori*. O significado da “identidade da subclasse”

⁷⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 10 jun. 2020.

⁷⁹ BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. **Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁸⁰ Para Bauman A “subclasse” é um grupo heterogêneo de pessoas que – como diria Giorgio Agamben – tiveram o seu “bios” (ou seja, a vida de um sujeito socialmente reconhecido) reduzido a “zoe” (a vida puramente animal, com todas as ramificações reconhecidamente humanadas podadas ou anuladas. Cf. BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 46.

⁸¹ BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 45.

é a *ausência de identidade*, a abolição ou negação da individualidade, do “rosto” – esse objeto do dever ético e da preocupação moral. Você é excluído do espaço social em que as identidades são buscadas, escolhidas, construídas, avaliadas, confirmadas ou refutadas⁸².

Para fins de elucidação, em maio de 2017, ocorreu um ato anti-imigração⁸³, em que os protestantes pediam o veto da lei de migração sob os gritos de “abaixo, abaixo, a lei migração, eu quero o meu país longe da islamização”. O referido posicionamento é preocupante na medida que, além de extremamente equivocado, viola diretamente a dignidade humana dos imigrantes, indo muito além da liberdade de expressão e minando a oportunidade de restabelecimento daqueles que ousaram migrar, independentemente do motivo, conforme destacado no início do capítulo.

Em agosto de 2018, após a família de um comerciante relatar ter sido assaltada e agredida por venezuelanos, ocorreu uma retaliação por parte dos moradores da cidade de Pacaraima/RR⁸⁴, organizada através das redes sociais com o intuito de atacar os acampamentos de Venezuelanos - que foram destruídos, queimados e, ainda, tais imigrantes foram mandados embora da cidade⁸⁵. Um dos moradores ainda relatou que estava no meio dos confrontos e que a população teria atacado os imigrantes com o intuito de expulsá-los até o outro lado da fronteira. Ainda, outra moradora relatou uma suposta necessidade da população ser ouvida como forma de justificativa aos ataques. Paralelo ao caso dos Venezuelanos, é possível destacar a questão dos refugiados, sob a perspectiva de Bauman, tendo em vista as privações diárias por pertencerem ao que o autor denomina de “subclasse”:

Outra categoria que está encontrando o mesmo destino são os refugiados – os sem-Estado, os *sans-papiers*, os desterritorializados num mundo de soberania territorialmente assentada. Ao mesmo tempo que compartilham a situação da subclasse, eles, acima de todas as privações, têm negado o direito à presença física dentro de um território sob lei soberana, exceto em “não-lugares” especialmente planejados, denominados campos para refugiados ou pessoas em busca de asilo a fim de distingui-los do espaço

⁸² BAUMAN, Zygmunt, 2005, p. 46.

⁸³ PAULO, Paula Paiva. Ato anti-imigração na Paulista foi contra a lei, dizem especialistas. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/ato-anti-imigracao-na-paulista-foi-contra-a-lei-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2019.

⁸⁴ COSTA, Emily; BRANDÃO, Inaê. Venezuelanos deixam Roraima e retornam ao país após confusão com morte de brasileiro e imigrante. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/09/08/venezuelanos-deixam-rr-e-retornam-ao-pais-em-meio-a-tensao-apos-confusao-com-morte-de-brasileiro-e-imigrante.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2019.

⁸⁵ FÉLIX, Jackson; COSTA, Emily. Após ataques de brasileiros, 1,2 mil venezuelanos deixaram o país, diz Exército. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/19/pacaraima-tem-ruas-desertas-apos-confronto-entre-brasileiros-e-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2019.

em que os outros, as pessoas “normais”, “perfeitas”, vivem e se movimentam⁸⁶.

Conforme será abordado a seguir, percebe-se a utilização do mesmo discurso para estigmatizar os médicos imigrantes – que são taxados como uma ameaça à saúde da população por não realizarem a prova de revalidação do diploma ou então uma ameaça ao emprego dos médicos brasileiros⁸⁷. Constatam-se, portanto, uma desestruturação dos princípios norteadores do estado democrático de direito, cuja dignidade está sendo desconsiderada e a vida relativizada a todo momento – como se a do imigrante valesse menos.

Para Eduardo Bittar⁸⁸ “a crise abre a oportunidade de o olhar desviar para o que importa: o humano. Onde a relação entre produção e humanidade se encontra deteriorada” e destaca que “a perplexidade atingiu as diversas áreas do conhecimento, e a questão da crise econômico-financeira global coloca-se como um desafio social, político, econômico e jurídico, em escala intersetorial”. Sobre a promoção da igualdade e o binômio inclusão-exclusão, destaca Flávia Piovesan que é necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. A legislação repressiva à discriminação, por si só, não permite assegurar a igualdade.

Se o combate à discriminação é medida emergencial à implementação do direito à igualdade, todavia, por si só, é medida insuficiente. Faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Vale dizer, para garantir e assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão desses grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Com efeito, a igualdade e a discriminação pairam sob o binômio inclusão-exclusão. Enquanto a igualdade pressupõe formas de inclusão social, a discriminação implica a violenta exclusão e intolerância à diferença e diversidade. O que se percebe é que a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta automaticamente na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão, quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram e sofrem um persistente padrão de

⁸⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 46.

⁸⁷ Conforme será abordado adiante no trabalho, o restabelecimento do médico imigrante em território brasileiro pode contribuir para o acesso à saúde da população localizada nas regiões mais vulneráveis do país, que sofrem com a falta de médicos, cuja procura é baixa ou até mesmo inexistente pelos profissionais.

⁸⁸ BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos da teoria crítica e filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.18.

violência e discriminação. Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social⁸⁹.

Vale ressaltar a importância do Direito Internacional ao reconhecer direitos inerentes a todo ser humano e, conseqüentemente, desautorizar a redução de direitos apenas aos concedidos pelo Estado. Antônio Cançado Trindade assevera, portanto, que o reconhecimento do indivíduo, tanto no direito interno como no âmbito internacional, representa uma verdadeira revolução jurídica, a qual todos possuem o dever de contribuir⁹⁰.

Nesse sentido, observa-se ao longo dos anos uma alteração na visão do sujeito perante o direito internacional, resgatando a teoria de que há uma necessidade de reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional, tanto na forma passiva como na forma ativa, hodiernamente, o primeiro como destino da norma de direito internacional e, por sua vez, o segundo tem capacidade para poder atuar diretamente no campo internacional, limitando conseqüentemente o poder do Estado, garantindo ao indivíduo participação efetiva quando o assunto gira em torno do âmbito internacional. Por fim, complementa que todo o Direito existe para o ser humano, e o direito das gentes não faz exceção a isto, garantindo ao indivíduo os direitos que lhe são inerentes, ou seja, o respeito da personalidade jurídica e a intangibilidade de capacidade jurídica no plano internacional⁹¹.

Apesar de alguns estigmas terem sido superados com a lei de migração de 2017, é possível perceber que a necessidade de resguardar a segurança nacional foi mantida no que tange à permanência do imigrante em território nacional. Observa-se, portanto, resquícios do interesse do Estado acima do interesse humanitário, onde a burocracia em relação aos que rompem as fronteiras desrespeita todo viés humanitário discutido até aqui envolvendo a dignidade humana. Dessa forma, percebe-se, ainda, a subjetividade que envolve os requisitos para a autorização do exercício da profissão em território nacional, bem como a concessão e prazo de validade do visto, conforme 9º e 10, da Lei 13.445/2017⁹², e, ainda, a perigosa

⁸⁹ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 171.

⁹⁰ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: A. P. C. Medeiros (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 255.

⁹¹ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado, 2007, p. 279.

⁹² Art. 9º Regulamento dispõe sobre: I - requisitos de concessão de visto, bem como de sua simplificação, inclusive por reciprocidade; II - prazo de validade do visto e sua forma de contagem; IV

distinção do imigrante indesejado ou sem documentos, leia-se, imigrante pobre, tratado como irregular perante a nova legislação, conforme artigo 6º, da mesma lei⁹³. Essa condição de irregularidade é preocupante, frisa-se, pois o torna vulnerável.

Além da postura do Estado, resta como necessária uma educação que avance para além dos dogmas acerca dos que rompem fronteiras e, principalmente, seja pautada nos valores humanitários de integração que, de forma conjunta, conscientize a população sobre as falsas percepções de ameaça que foram criadas em torno dos imigrantes e o respeito à dignidade como forma de combate à discriminação, afinal, observa-se para além do direito posto, uma série de direitos pré-existentes, ou seja, garantir que a dignidade de alguém não seja violada não é nada mais, nada menos, que o mínimo exigido, que todos deveriam ter consciência. A partir disso, Elie Wiesel *apud* Cançado Trindade destaca que “todo ser humano tem o direito à dignidade” e que “violar este direito é humilhar o ser humano”⁹⁴. Para Charles Taylor “o respeito devido não é um ato de gentileza para com os outros. É uma necessidade humana”⁹⁵.

O direito internacional humanitário, em que pese os obstáculos de efetivação, considera as pessoas protegidas não como simples objeto da regulamentação que estabelecem, mas como verdadeiros sujeitos do direito internacional. Ou seja, o indivíduo é, pois, sujeito do direito tanto interno como internacional⁹⁶.

É o que se depreende, e.g., da posição das quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário de 1949, erigida a partir dos direitos das pessoas protegidas (e.g., III Convenção, artigos 14 e 78; IV Convenção, artigo 27); tanto é assim que as quatro Convenções de Genebra proíbem claramente aos Estados Partes derrogar - por acordos especiais - as regras nelas enunciadas e em particular restringir os direitos das pessoas protegidas nelas consagrados (I, II e III Convenções, artigo 6; e IV

- hipóteses e condições de dispensa recíproca ou unilateral de visto e de taxas e emolumentos consulares por seu processamento; e V - solicitação e emissão de visto por meio eletrônico.

Parágrafo único. A simplificação e a dispensa recíproca de visto ou de cobrança de taxas e emolumentos consulares por seu processamento poderão ser definidas por comunicação diplomática. Art. 10. Não se concederá visto: I - a quem não preencher os requisitos para o tipo de visto pleiteado; II - a quem comprovadamente ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso no País; ou III - a menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente (BRASIL, 2017).

⁹³ Art. 6º O visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional.

⁹⁴ WIESEL, Elie *apud* TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: A. P. C. Medeiros (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 241.

⁹⁵ TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, p. 46.

⁹⁶ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado, 2007, p. 249.

Convenção, artigo 7)¹²⁵. Na verdade, as primeiras Convenções de Direito Internacional Humanitário (já na passagem do século XIX ao XX) foram pioneiras ao expressar a preocupação internacional pela sorte dos seres humanos nos conflitos armados, reconhecendo o indivíduo como beneficiário direto das obrigações convencionais estatais.⁹⁷

Há muito tempo vem repercutindo, segundo o autor, o impacto da normativa do direito internacional dos direitos humanos:, afinal, as aproximações e convergências entre estas duas vertentes e também a do direito internacional dos refugiados têm contribuído a superar alguns artifícios do passado, trazendo a proteção do ser humano enquanto titular de direitos em qualquer lugar ou circunstância, se “desvencilhando, portanto, de uma ótica obsoleta puramente interestatal, dando cada vez maior ênfase - à luz dos princípios de humanidade - às pessoas protegidas e à responsabilidade pela violação de seus direitos”⁹⁸.

Parece um tanto quanto óbvio, mas ainda hoje é preciso enfatizar que o imigrante deve ser respeitado e, além disso, é necessário um viés que se preocupe com a integridade física do ser humano e com os ideais de proteção ao núcleo axiológico do direito, tão protegido e ao mesmo tempo tão vulnerável, a dignidade da pessoa humana. É constatar, portanto, que a todos deve ser permitido espaço, valorização cultural e oportunidade de restabelecimento digno. Explica Piovesan que tal premissa se baseia na “crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos”, cujo ser humano é “dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana”⁹⁹.

A partir disso, retira-se da Declaração de Princípios sobre a Tolerância¹⁰⁰ aprovada pela Unesco em 1995, que a “prática da tolerância significa que toda pessoa tem a livre escolha de suas convicções e aceita que o outro desfrute da mesma liberdade”, conforme segue:

Artigo 1º - Significado da tolerância

1.1 A tolerância é o respeito, a aceitação e a apreço da riqueza e da diversidade das culturas de nosso mundo, de nossos modos de expressão e de nossas maneiras de exprimir nossa qualidade de seres humanos. É fomentada pelo conhecimento, a abertura de espírito, a comunicação e a liberdade de pensamento, de consciência e de crença. A tolerância é a

⁹⁷ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado, 2007, p. 249.

⁹⁸ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado, 2007, p. 250.

⁹⁹ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 81.

¹⁰⁰ UNESCO. **Declaração de Princípios sobre a Tolerância**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/paz/dec95.htm>. Acesso: 10 jul. 2020.

harmonia na diferença. Não só é um dever de ordem ética; é igualmente uma necessidade política e jurídica. A tolerância é uma virtude que torna a paz possível e contribui para substituir uma cultura de guerra por uma cultura de paz.

1.2 A tolerância não é concessão, condescendência, indulgência. A tolerância é, antes de tudo, uma atitude ativa fundada no reconhecimento dos direitos universais da pessoa humana e das liberdades fundamentais do outro. Em nenhum caso a tolerância poderia ser invocada para justificar lesões a esses valores fundamentais. A tolerância deve ser praticada pelos indivíduos, pelos grupos e pelo Estado.

1.3 A tolerância é o sustentáculo dos direitos humanos, do pluralismo (inclusive o pluralismo cultural), da democracia e do Estado de Direito. Implica a rejeição do dogmatismo e do absolutismo e fortalece as normas enunciadas nos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos.

1.4 Em consonância ao respeito dos direitos humanos, praticar a tolerância não significa tolerar a injustiça social, nem renunciar às próprias convicções, nem fazer concessões a respeito. A prática da tolerância significa que toda pessoa tem a livre escolha de suas convicções e aceita que o outro desfrute da mesma liberdade. Significa aceitar o fato de que os seres humanos, que se caracterizam naturalmente pela diversidade de seu aspecto físico, de sua situação, de seu modo de expressar-se, de seus comportamentos e de seus valores, têm o direito de viver em paz e de ser tais como são. Significa também que ninguém deve impor suas opiniões a outrem.

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural é dividida nos seguintes tópicos: *(i.)* Identidade, diversidade e pluralismo; *(ii.)* Diversidade cultural e direitos humanos; *(iii.)* Diversidade cultural e criatividade; e *(iv.)* Diversidade cultural e solidariedade internacional. A partir disso, para fins de discussão sobre solidariedade e políticas públicas de integração, destaca-se os artigos do último eixo mencionado que reafirmam o fundamental papel das políticas públicas para o desenvolvimento humano sustentável.

Artigo 10º – Reforço das capacidades de criação e de divulgação à escala mundial face aos desequilíbrios que actualmente se verificam nos fluxos e intercâmbios de bens culturais à escala mundial, torna-se necessário reforçar a cooperação e a solidariedade internacionais destinadas a permitir que todos os países, em particular os países em vias de desenvolvimento e os países em transição, estabeleçam indústrias culturais viáveis e competitivas nos planos nacional e internacional.

Artigo 11º – Estabelecimento de parcerias entre o sector público, o sector privado e a sociedade civil. As forças do mercado, por si só, não garantem a preservação e a promoção da diversidade cultural, a qual constitui condição fundamental para um desenvolvimento humano sustentável. Nesta perspectiva, convém reafirmar o papel fundamental das políticas públicas, em parceria com o sector privado e a sociedade civil¹⁰¹.

¹⁰¹ UNESCO. **Declaração Universal sobre a diversidade cultural**, 2002. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

Ademais, é importante analisar a realidade para que seja possível perceber o tipo de desafio que temos, afinal, podemos olhar para os fluxos migratórios como uma oportunidade de construirmos uma convivência partindo do pressuposto de que só poderá ser feita através do respeito, diálogo e oportunidades. Um diálogo sabendo que possuímos um conjunto de princípios fundamentais, respeito pelos direitos humanos e pela democracia, onde estamos dispostos a dialogar com o outro e encontrar soluções de convivência em comum. Um diálogo entre pessoas não só é possível, como é desejável, afinal, desconsiderar as minúcias que cercam os movimentos migratórios é regredir tão cegamente ao ponto de rasgarmos todos os dispositivos que salvaguardam a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, mostrou-se necessário realizar o estudo das motivações das migrações - por razões naturais ou ocasionadas pela ação humana, seus reflexos nos países receptores ou internamente, e, sobretudo, as soluções propostas para o amparo e integração desses grupos, possibilitando o livre exercício da profissão, afinal, o fenômeno migratório enseja a implementação de políticas públicas de qualidade capazes de oferecer ao outro o que lhe é direito, neste caso, uma vida digna a partir das mudanças estruturais e sociais vivenciadas.

3 TRATAMENTO IGUALITÁRIO DO IMIGRANTE: PERSPECTIVAS NORMATIVAS E FILOSÓFICAS

No capítulo anterior foi possível compreender os conceitos que perpassam os movimentos migratórios, entre eles, *(i.)* choque cultural, *(ii.)* identidade, *(iii.)* sentimento de pertença, e *(iv.)* alteridade, bem como aspectos sobre a proteção jurídica internacional do imigrante.

Neste segundo capítulo, o objetivo será a compreensão das perspectivas normativas e filosóficas que dão suporte para a defesa do tratamento igualitário do imigrante. Para isso, num primeiro momento serão apresentados os princípios e garantias que norteiam o reconhecimento da igualdade e dignidade do imigrante no Brasil, destacando a importância de garantir a este o direito ao trabalho como a qualquer outro cidadão. Em seguida, à luz de filósofos como Ronald Dworkin e John Rawls, serão examinados os pilares filosóficos que sustentam a necessidade de um tratamento igualitário, até mesmo em um modelo liberal, como parece defender o modelo administrativo atual. A partir desses elementos, pretende-se, ao final, testar a legitimidade das teorias de justiça que possam dar suporte à proteção social em termos estruturais.

3.1 Desdobramentos normativos

Além dos dispositivos elencados no capítulo anterior que possuem a importância de proteger o imigrante contra a ação estatal, aponta-se que a Constituição Federal de 1988 restaurou os direitos individuais e a tutela dos direitos subjetivos, bem como proclamou uma série de direitos sociais, sendo os mais importantes da existência humana e, portanto, encontram-se resguardados constitucionalmente com força vinculante máxima. Além disso, o principal objetivo foi romper com os duros e longos anos de ditadura militar, além de reconhecer a autonomia jurídica, política e cultural, dando ênfase ao âmbito protetivo. Destarte, definiu-se o Estado como sendo um Estado democrático de direito, trazendo, explicitamente, objetivos de construir uma sociedade mais justa, com a erradicação da pobreza.

Concomitantemente, abriu-se, constitucionalmente, a expansão dos direitos humanos, baseados também nos tratados internacionais celebrados pelo Brasil. Nesse ponto, os direitos humanos são um conjunto de direitos considerados indispensáveis para uma vida humana pautada em liberdade, igualdade e dignidade¹⁰². Conforme afirma André Ramos, “a dignidade humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa”¹⁰³, onde cada indivíduo tem um fim em si mesmo, dotado de autonomia, nunca um instrumento para obtenção de resultados. O que parece suportar a afirmação de José Afonso da Silva.

O estrangeiro residente não tem só direitos arrolados no art. 5º, apesar de somente ali aparecer como destinatário de direitos constitucionais. Cabem-lhes os direitos sociais, especialmente os trabalhistas. Ao outorgar direitos aos trabalhadores urbanos e rurais por certo que aí a Constituição alberga também o trabalhador estrangeiro residente no país, e assim se há de entender em relação aos outros direitos sociais; seria contrário aos direitos fundamentais do homem negá-los aos estrangeiros residentes aqui.¹⁰⁴

Ademais, a Constituição Federal de 1988 determina no artigo 5º a igualdade entre brasileiros e imigrantes residentes no país, não sendo permitida qualquer forma de distinção entre eles, afirmando que: “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”.¹⁰⁵ Dentre as garantias expressas, encontra-se o direito ao livre exercício do trabalho. Todavia, algumas leis e acordos insistem em ir de encontro a essa garantia fundamental e, por consequência, afeta o princípio da isonomia. Ao Estado, neste ponto, incumbe o dever de reparar esses erros. Como assevera Celso Antônio Bandeira de Mello:

Rezam as constituições – e a brasileira no art. 5º, caput – que todos são iguais perante a lei. Entende-se, em concorde unanimidade, que o alcance do princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. O preceito magno da igualdade, como já tem sido assinalado, é norma voltada quer para o aplicador da lei quer para o próprio legislador. Deveras, não só perante a norma posta se nivelam os indivíduos, mas a

¹⁰² RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 21.

¹⁰³ RAMOS, André de Carvalho, p. 75.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 192.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2020.

própria edição dela assujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime as pessoas¹⁰⁶.

Os princípios constitucionais indicam as diretrizes fundamentais informadoras de toda a ordem constitucional e, conforme Paulo Bonavides, são a chave de todo o sistema normativo¹⁰⁷. Portanto, são a base das próprias normas jurídicas que, por sua vez, “são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, reconhecendo direitos e faculdades para que os particulares regulem seus interesses e impondo deveres por meio de mandados de abstenção ou de realizar uma conduta”¹⁰⁸.

Tradicionalmente a doutrina constitucional faz distinção entre os direitos e as garantias fundamentais. Os direitos fundamentais são direitos positivados no texto constitucional, inerentes a condição humana. Já as garantias fundamentais são um meio de defesa, se colocando então diante dos direitos¹⁰⁹, assim, as garantias são instrumentos dos quais o cidadão pode assegurar seus direitos fundamentais. Ademais, vale ressaltar que, conforme o §2, do art. 5º da Constituição Federal de 1988, os direitos e garantias expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, portanto não podem ser enumerados.

Assim, os direitos e garantias fundamentais funcionam como meio de proteção do indivíduo, a fim de resguardar as mínimas condições de uma vida digna. Conforme afirma Konrad Hesse, a eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições de sua realização, mas está associada a condições naturais, técnicas, econômicas e sociais. Para o autor, a norma deve mostrar condições de adaptar-se a uma eventual mudança, afirmada na realidade histórica. Proporcionando um desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional para adquirir a maior eficácia possível. Consoante o exposto, tem-se que “se também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as

¹⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo jurídico do Princípio da Isonomia**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 09.

¹⁰⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 258.

¹⁰⁸ SILVA, José Afonso da, 2014, p. 93.

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526

desmedidas investidas do arbítrio”¹¹⁰. Após estes breves apontamentos complementares, analisar-se-á, em seguida, à luz de filósofos como Ronald Dworkin e John Rawls, os pilares filosóficos que sustentam a necessidade de um tratamento igualitário, até mesmo em um modelo liberal, como parece defender o modelo administrativo atual.

3.2 A igualdade no contexto liberal

O filósofo e jurista norte-americano Ronald Dworkin foi sucessor de seu professor Herbert Hart na Universidade de Oxford. Dentre as suas principais ideias encontra-se a atitude interpretativa frente ao direito, a interpretação como forma de enxergar a norma jurídica e a consideração igual dos indivíduos. Para o autor “a igualdade é espécie ameaçada de extinção entre os ideais políticos”¹¹¹.

Podemos dar as costas à igualdade? Nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania.¹¹²

A ideia de justiça de Ronald Dworkin baseia-se no campo do igualitarismo liberal e compreende os pontos de vista da justiça distributiva e da liberdade individual¹¹³. Nesse sentido, mais do que estipular o que é a justiça de um modo geral, o problema é descobrir como reduzir ou extinguir tais injustiças. A justiça igualitária, neste sentido, buscará resguardar os valores sociais e garantir o acesso a todos. Para o autor, “a igualdade é um ideal político popular, mas misterioso. As pessoas podem tornar-se iguais (ou, pelo menos, mais iguais) em um aspecto, com a consequência de tornar-se desiguais (ou mais desiguais) em outros”¹¹⁴.

O autor trabalha com dois princípios do individualismo ético que dão forma à teoria da igualdade defendida por ele, sendo eles: (*i.*) O da igual importância, onde

¹¹⁰ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 25.

¹¹¹ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. IX.

¹¹² DWORKIN, Ronald, 2005, p. IX.

¹¹³ DWORKIN, Ronald, 2005, p. XV.

¹¹⁴ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 04.

a vida humana deve ser bem-sucedida, em vez de desperdiçada, sendo importante para cada vida humana; *(ii.)* E o princípio da responsabilidade especial, o qual embora reconheça a igual importância objetiva do êxito na vida humana, uma pessoa tem responsabilidade especial e final por esse sucesso¹¹⁵.

O princípio da igual importância não afirma que os seres humanos em nada são iguais: não que sejam igualmente racionais ou bons, ou que as vidas que geram sejam igualmente valiosas. A igualdade em questão não se vincula a nenhuma propriedade da pessoa, mas à importância de que sua vida tenha algum resultado, em vez de ser desperdiçada [...] O princípio da responsabilidade especial não nega que a psicologia ou a biologia possam oferecer explicações causais convincentes sobre o motivo por que cada pessoa opta por viver como vive, nem que tais teorias recebam influência da cultura, da educação ou das circunstâncias materiais. O princípio é, pelo contrário, relacional: afirma enfaticamente que, quando é preciso optar com relação ao tipo de vida que a pessoa viva, dentro de qualquer escala de opções que lhes sejam permitidas pelos recursos ou pela cultura, essa pessoa é responsável por suas próprias escolhas¹¹⁶

Além disso, Dworkin trata de duas teorias gerais da igualdade: *(i.)* a igualdade de bem-estar, que afirma que o esquema distributivo trata as pessoas como iguais quando distribui ou transfere recursos entre elas até que nenhuma transferência adicional possa deixá-las mais iguais em bem-estar; *(ii.)* a igualdade de recursos, que afirma que as trata como iguais quando distribui ou transfere de modo que nenhuma transferência adicional possa deixar mais iguais suas parcelas do total de recursos.¹¹⁷

Para ele, a justiça igualitária só pode ser garantida no âmbito da distribuição igualitária dos recursos e não a partir de padrões subjetivos de bem-estar, afinal, “a igualdade de bem-estar não é uma meta política desejável nem quando a desigualdade de bem-estar não melhora a situação dos mais desprivilegiados”¹¹⁸. Sua teoria igualitária, assim como a de Amartya Sen, em que pese as divergências, também parte das bases instituídas por Rawls, segundo a sua própria afirmação:

Alguns de vocês terão notado uma certa congruência entre as posições que afirmo ser defendidas pelos argumentos de Rawls na teoria do direito e aquelas que eu próprio tentei defender, e talvez pensem que isso não acontece por acaso. Portanto, farei aqui uma confissão, mas sem pedir desculpas. A obra dos ícones filosóficos é rica o bastante para permitir a apropriação por meio da interpretação. Cada um de nós tem seu Immanuel

¹¹⁵ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. XV.

¹¹⁶ DWORKIN, Ronald, 2005, p. XV – XVI.

¹¹⁷ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 04 - 05.

¹¹⁸ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 07.

Kant, e, a partir de agora, cada um de nós lutará pela bênção de John Rawls¹¹⁹.

Como será visto a seguir, a ideia de bens primários básicos de Rawls é ampliada para a igualdade de recursos, na qual é possível a ideia de tributação sobre a renda como uma forma justa de arrecadação e distribuição de recursos. Partindo dessa ideia, a igualdade de recursos, como será abordado nas situações hipotéticas trazidas por Dworkin, diverge do véu da ignorância na posição original proposta por Rawls.

Como Kymlicka apontou, a principal diferença entre o pensamento rawlsiano e o dworkiniano está no fato de que “Rawls exclui os bens primários naturais do índice que determina quem está em pior posição, não há, na verdade, nenhuma compensação para os que sofrem desvantagens naturais imerecidas”¹²⁰. Agindo assim, Rawls não considera aqueles que se encontram frente a desvantagens naturais. Por outro lado, Dworkin parte para uma organização de distribuição diferente, na qual ele indica parâmetros de aplicação de sua teoria, bem como faz uso do leilão hipotético, de tributação e esquemas de seguro.

A fim de demonstrar algumas situações hipotéticas trabalhadas por Dworkin, opta-se por iniciar com a análise do leilão igualitário, caso que se passa no cenário em que um grupo de naufragos chega em uma ilha deserta, desabitada e cheia de recursos, cujo resgate só será realizado muitos anos depois. Dessa forma, todos os personagens partem do princípio de que ninguém tem direito prévio aos recursos, mas que irão dividir igualmente entre todos – a partir daí é realizado um leilão, em que os indivíduos podem pleitear os recursos que preferem.¹²¹ Para o autor, todos estariam realizados, tendo em vista que tiveram oportunidade de escolha e adquiriram o que preferiam.

Ninguém cobiçará as compras de ninguém porque, hipoteticamente, poderia ter comprado tal porção com suas conchas, em vez da porção que comprou. E a seleção de conjuntos de porções também não é arbitrária. Muita gente poderá imaginar um conjunto de porções diferentes que passe no teste de não-cobiça que se poderia estabelecer, mas o verdadeiro conjunto de porções tem o mérito de fazer com que cada pessoa desempenhe, por intermédio de suas compras com um estoque inicial

¹¹⁹ DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 369.

¹²⁰ KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 98.

¹²¹ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 81.

igualitário de fichas, um papel igualitário que determina o conjunto de porções realmente escolhido.¹²²

Outrossim, em que pese desacredite do “leilão” por outros fatores, Kymlicka realiza um adendo e discorre que “a ideia do teste da inveja expressa a visão igualitária liberal da justiça na sua forma mais defensável”.

Se pudessem ser aplicados perfeitamente, os três principais objetivos da teoria de Rawls – isto é, respeitar a igualdade moral das pessoas, mitigar os efeitos de desvantagens moralmente arbitrárias e aceitar a responsabilidade pelas nossas escolhas seriam atingidos. Tal esquema distributivo seria justo, embora permitisse certa desigualdade de renda. O horticultor e o tenista têm rendas desiguais, mas não há nenhuma desigualdade quanto ao respeito e interesse, já que cada um deles pode viver a vida que escolher, cada um tem igual capacidade de fazer lances por este pacote de bens sociais que servem melhor suas crenças a respeito do que dá valor à vida.¹²³

Por sua vez, discorda e destaca o esquema distributivo sensível à ambição aduzindo que “infelizmente, o leilão só terá êxito como teste da inveja se supusermos que ninguém tem qualquer desvantagem em termos de bens naturais”¹²⁴

No mundo real, o leilão falhará como teste da inveja, pois algumas das diferenças entre as pessoas não serão escolhidas. Uma pessoa com deficiências ou má saúde congênita pode ser capaz de fazer lances pelo mesmo pacote de bens sociais que as outras pessoas, mas ela tem necessidades especiais e, portanto, suas 100 conchas irão deixá-la em situação pior que a das outras. Ela preferiria estar nas circunstâncias delas, sem a deficiência.¹²⁵

Kymlicka discorre hipoteticamente acerca da distribuição, prévia ao leilão, aos desfavorecidos de bens sociais suficientes para compensá-los por sua desigualdade não escolhida de bens naturais e, somente depois disso, os recursos seriam partilhados em partes iguais para serem usados conforme suas escolhas no leilão.¹²⁶ E conclui que não há uma resposta simples para o problema, afinal, “nenhuma quantidade de bens sociais compensará plenamente certas desvantagens naturais [...] a igualdade completa de circunstâncias é impossível”¹²⁷.

Outrossim, Dworkin aduz que “se o leilão tiver êxito, então a igualdade de recursos se mantém, por enquanto [...] Mas talvez só por enquanto, pois, se ficarem

¹²² DWORKIN, Ronald, 2005, p. 84.

¹²³ KYMLICKA, Will, 2006, p. 99-100.

¹²⁴ KYMLICKA, Will, 2006, p. 101

¹²⁵ KYMLICKA, Will, 2006, p. 101

¹²⁶ KYMLICKA, Will, 2006, p. 101

¹²⁷ KYMLICKA, Will, 2006, p. 102

à vontade, após encerrado o leilão, para produzir e fazer comércio como quiserem, em pouco tempo o teste de cobiça não terá mais êxito”. Isso porque, para o autor, alguns podem ser mais talentosos, outros podem não gostar de trabalhar, uns adoecerão, enquanto outros permanecerão saudáveis, etc. Ou seja, a longo prazo, algumas pessoas preferirão as parcelas de outras.¹²⁸

A partir disso, o autor diferencia dois tipos de sorte: *(i.)* a sorte por opção e *(ii.)* a sorte bruta. A primeira “diz respeito a resultados de apostas deliberadas e calculadas”, ou seja, as perdas e ganhos a partir de escolhas. Já a segunda “diz respeito ao resultado de riscos que não são apostas deliberadas”¹²⁹. Um exemplo citado pelo autor é o da pessoa que teve alguma doença na vida, sem qualquer tipo de decisão para que ela ocorresse, então se estaria diante de má sorte bruta. Para o autor, hipoteticamente falando, poderia haver um seguro para redução de danos, onde valores cobririam certo nível de desvantagem (natural ou não).

[...] se todos corressem o mesmo risco de sofrer algum acidente que resultasse em deficiência física, e todos soubessem, grosso modo, quais eram as probabilidades e tivessem amplas oportunidades de fazer um seguro – então as deficiências físicas não seriam um problema especial para a igualdade de recursos. Todavia, certamente essa condição não se satisfaz. Algumas pessoas nascem com deficiências, ou as adquirem antes de ter conhecimentos ou fundos suficientes para fazer seguro. Não podem comprar o seguro após o evento. Até as deficiências que surgem em um período posterior da vida, contra as quais as pessoas têm a oportunidade de fazer seguro, não são distribuídas aleatoriamente pela população, mas seguem trilhas genéticas, de modo que as seguradoras mais requintadas cobrariam mais caro pela mesma cobertura antes do evento. Não obstante, a ideia de um mercado de seguros é um guia contrafactual por intermédio do qual a igualdade de recursos poderia encarar o problema das deficiências físicas no mundo real.¹³⁰

Para Kymlicka, “a proposta de Dworkin é similar à ideia de Rawls de posição original”, a partir da ideia de que “devemos imaginar pessoas por trás de um véu de ignorância modificado. Elas não conhecem seu lugar na distribuição de talentos naturais e devem supor que são igualmente suscetíveis às várias desvantagens naturais.”¹³¹

¹²⁸ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 91.

¹²⁹ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 91.

¹³⁰ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 96.

¹³¹ KYMLICKA, Will, 2006, p. 103.

Nesse sentido, Dworkin aduz que “o problema é determinar até que ponto a propriedade de recursos materiais independentes seria afetada pelas diferenças que existem nas faculdades físicas e mentais”¹³².

Temos à disposição uma resposta curta. Quem nasce com uma deficiência grave encara a vida com menos recursos, nesse aspecto, do que os outros, conforme admitimos. Essa circunstância justifica a compensação, em um esquema dedicado à igualdade de recursos, e embora o mercado hipotético de seguros não restabeleça o equilíbrio – nada pode fazê-lo – procura remediar um aspecto da injustiça resultante.¹³³

Assim, destaca que a compensação, embora não consiga projetar um equilíbrio real, procura reduzir o aspecto da injustiça resultante. Pensando acerca do princípio da dignidade da pessoa humana, há um valor intrínseco de viver sem ser desrespeitado. A redução da injustiça perpassa pelo fator social de que é inegável a presença de injustiças e posições originais completamente desfavoráveis que, se não forem observadas, restará violada a dignidade humana daqueles que sequer possuem opção de escolha acerca de seus destinos.

3.3 Justiça Social: a concretização das garantias constitucionais

A fim de complementar aspectos filosóficos acerca da justiça, John Rawls inicia sua obra destacando que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento”¹³⁴. Assim, o “objeto primário é o da justiça social” a partir da estrutura básica da sociedade.

O objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.¹³⁵

Dessa forma, “na justiça como equidade, a posição original de igualdade corresponde ao estado de natureza na teoria tradicional do contrato social”¹³⁶, cuja posição não é trazida como uma realidade histórica ou condição primitiva da cultura,

¹³² DWORKIN, Ronald, 2005, p. 100.

¹³³ DWORKIN, Ronald, 2005, p. 101.

¹³⁴ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000a, p. 03.

¹³⁵ RAWLS, John, 2000a, p. 07-08.

¹³⁶ RAWLS, John, 2000a, p. 13.

mas sim “entendida como uma situação puramente hipotética caracterizada de modo a conduzir a uma certa concepção de justiça”.¹³⁷

Os dois princípios que servem de diretrizes para descrever a ideia de justiça do autor são os seguintes: *(i.)* o da liberdade, a partir da ideia de que todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos; e *(ii.)* o da diferença, segundo o qual dispõe que as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade.¹³⁸

É importante notar uma distinção entre o primeiro e o segundo princípio de justiça. O primeiro princípio, conforme foi explicado em sua interpretação, abarca os elementos constitucionais essenciais. O segundo princípio exige igualdade equitativa de oportunidades e que as desigualdades sociais e econômicas sejam governadas pelo princípio da diferença.¹³⁹

O primeiro princípio, portanto, é o das igualdades básicas, como liberdade, direitos políticos, de associação, integridade, entre outros, tais como participação política, direito ao voto, liberdade de consciência e pensamento, de não sofrer agressão física e psicológica, direitos e liberdades abarcados pelo estado de direito, entre outros. O que o autor garantiu, a partir dessa definição, foi a expansão do significado atribuído apenas à liberdade básica, pois considerou que havia obscuridade e não refletia a importância dessas liberdades.¹⁴⁰

Por sua vez, o segundo princípio inclui as diferenças permitidas dentro do sistema, ou seja, diferenças em posições e oportunidades socialmente aceitáveis. Este princípio diz respeito às condições de desigualdade social.

Sustentarei que as pessoas na situação inicial escolheriam dois princípios bastante diferentes: o primeiro exige a igualdade na atribuição de deveres e direitos básicos, enquanto o segundo afirma que as desigualdades de riqueza e autoridade, são justas apenas se resultam em benefícios compensatórios para cada um, e particularmente para os membros menos favorecidos da sociedade¹⁴¹

¹³⁷ RAWLS, John, 2000a, p. 13.

¹³⁸ RAWLS, John. **Liberalismo Político**. São Paulo: Editora Ática, 2000b, p. 46-47.

¹³⁹ RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 68.

¹⁴⁰ RAWLS, John, 2003, p. 62.

¹⁴¹ RAWLS, John, 2000a, p. 16.

Os dois princípios formam a base da justiça distributiva rawlsiana. O segundo é dividido em duas partes, onde a primeira diz respeito à eficiência na distribuição de bens. Para o autor, “uma distribuição de bens ou um esquema de produção é ineficiente quando há modos de fazer algo ainda melhor para alguns indivíduos sem fazer nada pior para os outros”¹⁴² Já o segundo é o princípio da diferença, qual seja, o responsável por eliminar “a indeterminação do princípio da eficiência elegendo uma posição particular a partir da qual as desigualdades econômicas e sociais da estrutura básica devem ser julgadas”¹⁴³. É a igualdade democrática a partir da combinação entre a igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença.

O princípio da diferença é uma concepção fortemente igual no sentido de que, se não houver uma distribuição que melhore a situação de ambas as pessoas, deve-se preferir uma distribuição igual. Dessa forma, “de acordo com o princípio da diferença, a desigualdade é justificável apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições”¹⁴⁴.

Para ilustrar o princípio da diferença, consideremos a distribuição de renda entre as classes sociais. Suponhamos que os vários grupos pertencentes a diferentes faixas de renda estejam correlacionados a indivíduos representativos, e que em referência às expectativas destes últimos possamos julgar a distribuição. Ora, digamos que aqueles que de início são membros da classe empresarial na democracia com propriedade privada têm melhores perspectivas do que aqueles que de início são membros da classe dos trabalhadores não especializados. Parece provável que isso será verdadeiro mesmo quando as injustiças sociais agora existentes forem eliminadas.¹⁴⁵

A partir disso, tem-se que todos possuem direitos aos bens primários e estes devem ser distribuídos igualmente, exceto se os menos favorecidos se beneficiarem da distribuição desigual. Nesse sentido, John Rawls destaca os dois princípios de justiça:

(i.) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e (ii.) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de

¹⁴² RAWLS, John, 2000a, p. 71.

¹⁴³ RAWLS, John, 2000a, p. 79.

¹⁴⁴ RAWLS, John, 2000a, p. 82.

¹⁴⁵ RAWLS, John, 2000a, p. 82.

beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença).¹⁴⁶

De acordo com Kymlicka, a distribuição de meios para equalizar as expectativas e oportunizar chances iguais mostra-se alinhada com os ideais de justiça, ou seja, “em uma sociedade na qual ninguém é privilegiado nem desfavorecido por suas circunstâncias sociais, o sucesso (ou fracasso) das pessoas será o resultado de suas próprias escolhas e esforços”¹⁴⁷. Afinal, “em uma sociedade em que existe a igualdade de oportunidade, os proventos desiguais são justos porque o sucesso é “merecido”, vai para aqueles que o “merecem”.¹⁴⁸

As pessoas discordam quanto ao que é necessário para assegurar a justa igualdade de oportunidade. Algumas pessoas acreditam que a não-discriminação na educação e no emprego são suficientes. Outras argumentam que são necessários programas de ação efetivos para os grupos econômica e culturalmente desfavorecidos, para que seus membros tenham uma oportunidade verdadeiramente igual de conseguir as classificações necessárias para o sucesso econômico. Contudo, a ideia motivadora central em cada caso é esta: é justo que os indivíduos tenham parcelas desiguais dos bens sociais se estas desigualdades forem ganhas e merecidas pelo indivíduo. É injusto, porém, que os indivíduos sejam desfavorecidos ou privilegiados por diferenças arbitrárias e imerecidas nas suas circunstâncias sociais.¹⁴⁹

As políticas públicas, em que pese as ressalvas e pontos já superados, parecem dialogar com a ideia de compensar indivíduos desfavorecidos na sociedade para redução das desigualdades e a conseqüente justiça social. A justiça como equidade, neste caso, afasta a ideia baseada apenas no mérito, mas no oferecimento de condições básicas para que se possa disputar em pé de igualdade as oportunidades da vida.

A partir do diálogo com Rawls, Amartya Sen destaca que as teorias da justiça surgem como guias para a argumentação racional no domínio prático, isto é, são modos de julgar e não somente a caracterização das sociedades perfeitamente justas.

Primeiro, concentra a atenção o que identifica como justiça perfeita, e não nas comparações relativas de justiça e injustiça. Ela apenas busca identificar características sociais que não podem ser transcendidas com relação à justiça; logo, seu foco não é a comparação entre sociedades viáveis, todas podendo não alcançar os ideais de perfeição. [...]. Segundo,

¹⁴⁶ RAWLS, John, 2003, p. 60.

¹⁴⁷ KYMLICKA, Will, 2006, p. 71.

¹⁴⁸ KYMLICKA, Will, 2006, p. 71.

¹⁴⁹ KYMLICKA, Will, 2006, p. 72.

na busca da perfeição, o institucionalismo transcendental se concentra antes de tudo em acertar as instituições, sem focalizar diretamente as sociedades reais que, em última análise, poderiam surgir¹⁵⁰.

A partir disso, apresenta uma nova proposta sobre a teoria da igualdade e as desigualdades sociais partindo de dois pontos: (i.) a heterogeneidade básica dos seres humanos; (ii.) a multiplicidade de variáveis em cujos termos a igualdade pode ser julgada. Em outras palavras, essa seria a variável focal que permeia a “escolha do espaço de manobra”.¹⁵¹

A variável focal escolhida pode ter, é claro, uma pluralidade interna. Por exemplo, liberdades de diferentes tipos podem ser agrupadas como o foco de atenção preferido, ou a variável selecionada pode envolver a combinação de liberdades e realizações. Os traços múltiplos no interior de uma variável focal escolhida têm de ser distinguidos da diversidade entre as variáveis focais escolhidas. Algumas variáveis frequentemente consideradas como elementares têm, de fato, grande pluralidade interna (p. ex., a renda real ou a felicidade).¹⁵²

Devido à complexidade da sociedade, a diversidade dos interesses sociais gera um discurso moral com várias percepções, permeado por valores diferentes que podem ser, inclusive, contrapostos. Para Sen, “o efeito de ignorar-se as variações interpessoais pode ser, na verdade, profundamente não igualitário, ao esconder o fato de que a igual consideração de todos pode demandar um tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem”¹⁵³.

A partir disso, observam-se tensões geradas pela diversidade que apresentam “características da desigualdade em espaços diferentes (tais como renda, riqueza, felicidade, etc.) e tendem a não convergir devido à heterogeneidade de pessoas”¹⁵⁴. Partindo dessas possibilidades, Amartya Sen conclui que “a igualdade “real” de oportunidades deve ser por intermédio da igualdade de capacidades”¹⁵⁵. Acerca disso o filósofo assevera que:

A abordagem da capacidade difere claramente e de modo crucial das abordagens mais tradicionais da avaliação individual e social, baseada em variáveis tais como bens primários (como nos sistemas de avaliação rawlsianos), recursos (como na análise social de Dworkin), ou renda real (como nas análises que focalizam o PIB, PNB, vetores de bens nomeados). Estas variáveis tratam todas de instrumentos para realizar o bem-estar ou

¹⁵⁰ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011, p. 36.

¹⁵¹ SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 29

¹⁵² SEM, Amartya, 2001, p. 30.

¹⁵³ SEN, Amartya, 2001, p. 29 – 30.

¹⁵⁴ SEN, Amartya, 2001, p. 31.

¹⁵⁵ SEN, Amartya, 2001, p. 37.

outros objetivos, e podem também ser vistas como meios para a liberdade [...] a capacidade reflete a liberdade para buscar esses elementos constitutivos e poder até ter – tal como antes discutido – um papel direto no próprio bem-estar, na medida em que decidir e escolher também são partes do viver.¹⁵⁶

Sobre a avaliação do desenvolvimento humano, Sen constata a necessidade da renovação das principais fontes de privação de liberdade, entre elas, a pobreza, tirania e carência de oportunidades.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos [...]. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais¹⁵⁷.

Para Sen, “a perspectiva da capacidade aponta para a relevância central da desigualdade de capacidades na avaliação das disparidades sociais, mas não propões, por si própria, uma fórmula específica para as decisões sobre políticas”¹⁵⁸ e destaca que “a abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir”¹⁵⁹. Por isso, Sen considera que os “bens primários” abordados por Rawls são meios úteis para os fins valorizados da vida humana, em especial para a liberdade.¹⁶⁰

Dessa forma, considera-se que, na aplicação da lei, todos por ela afetados precisam receber tratamento isonômico. No caso dos médicos imigrantes, o princípio da isonomia é ameaçado a partir do momento que são estipuladas condições diferenciadas em função da aplicação extra de provas que sequer possuem comprovação de sua necessidade, dificultando e, em muitos casos, impedindo o restabelecimento digno a partir do exercício da profissão.

Compreendida a esfera igualitária do direito do imigrante formado em medicina para exercer a sua profissão, entramos em outra esfera da discussão, qual

¹⁵⁶ SEN, Amartya, 2001, p. 81-82.

¹⁵⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2000, p.13.

¹⁵⁸ SEN, Amartya, 2011, p. 198.

¹⁵⁹ SEN, Amartya, 2011, p. 199.

¹⁶⁰ SEN, Amartya, 2011, p. 199.

seja, o direito da população brasileira ao atendimento médico não só, mas, principalmente, em tempos de pandemia. Desse modo, observado o argumento do Conselho Federal de Medicina acerca da necessidade de se manter os privilégios da classe profissional, bem como os argumentos ditos liberais do governo federal brasileiro, será abordado a seguir a importância do médico imigrante na efetivação do direito à saúde a partir da diminuição da carência de médicos nas regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde – SUS.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRAÇÃO, SAÚDE PÚBLICA E A IMPORTÂNCIA DO MÉDICO IMIGRANTE NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

A integração do imigrante na sociedade depende de uma posição eficaz do Estado. Dessa forma, a elucidação acerca da importância das políticas públicas se faz necessária ante a necessidade de triangular assuntos como a atuação do médico imigrante, políticas públicas de saúde e a pandemia de COVID-19. A partir disso, realizar-se-á uma análise sobre o Programa Mais Médicos e a contribuição dos médicos imigrantes para a diminuição da carência de médicos nas regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde - SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde, bem como a contextualização da mão-de-obra qualificada não aproveitada durante a pandemia de COVID-19.

A proposta desse último capítulo partiu da chocante realidade do médico imigrante que, mesmo em meio à pandemia, não está autorizado a exercer a profissão no Brasil por conta do exame de Revalidação dos diplomas. É perceber, portanto, que se em um momento de extrema urgência, não se consegue garantir o livre exercício do trabalho do médico imigrante, figura central no combate à pandemia, pior é a perspectiva pós-pandemia que desenha, cada vez mais, a supressão de direitos sociais – cenário que afeta não só os imigrantes, mas a população brasileira que sofre com a falta de médicos em algumas regiões, cuja procura não ocorre por parte dos médicos brasileiros, conforme se verá adiante.

4.1 O Sistema Único de Saúde e o Programa Mais Médicos: a importância do imigrante formado em medicina para a efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil

A demanda da sociedade por melhores condições de vida ressaltou a necessidade de uma posição do Estado frente às desigualdades e exclusões sociais. A figura do Estado em ação passa, portanto, pelas políticas públicas implementadas que, conforme conceito de Celina Souza, partem da “perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações,

ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores”¹⁶¹. Além disso, Maria Bucci explica a política pública como um programa ou quadro de ação governamental que “consiste num conjunto de medidas articuladas, cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”¹⁶².

A elucidação acerca da importância das políticas públicas se faz necessária ante a necessidade de triangular assuntos como o papel do imigrante na efetivação do direito à saúde, políticas públicas e a pandemia de COVID-19. Nesse contexto de proteção e efetivação do direito fundamental à saúde, destaca-se o artigo 196, da Constituição Federal de 1988¹⁶³, o qual dispõe que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas”. Parte-se, portanto, da ideia da necessidade da promoção do acesso universal, igualitário, gratuito e de qualidade para todos. Hector Cury Soares ressalta que “no caso do direito prestacional à saúde, a política pública, sem dúvida, é um instrumento para efetivá-lo quando a percebemos como forma de coordenar as ações públicas para a realização dos direitos dos cidadãos”¹⁶⁴.

A consagração dos direitos sociais, no Brasil, se deu com a Constituição Federal de 1988, a qual dispõe em seu art. 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Dessa forma, tem-se que tais ações acerca dos direitos sociais nas diversas áreas culminaram numa percepção cada vez maior do Estado como principal fonte de proteção dos menos favorecidos. Daí a necessidade de se fazer uma breve análise do conceito de políticas públicas para chegar, portanto, nas

¹⁶¹ SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 25. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

¹⁶² BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

¹⁶³ BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

¹⁶⁴ SOARES, Hector Cury. **A justiciabilidade do direito prestacional à saúde e os critérios para o controle jurisdicional à luz da Constituição Federal de 1988**. Tese de Doutorado em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014, p. 55.

políticas públicas de saúde e na importância da integração do imigrante formado em medicina para efetivação de tais políticas.

A desigualdade social é caracterizada pela vantagem de um grupo socioeconômico em contraposição ao outro e isso reflete, também, no acesso a recursos e bens, ocasionando divisões sociais que influenciam na vida da sociedade como um todo. A Constituição Federal de 1988 assegura no art. 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado. Nesse sentido, o direito a saúde compreende a “promoção do bem-estar físico, mental e social do indivíduo, impondo ao Estado a tarefa de ofertar serviços públicos a todos para prevenir e eliminar doenças, como outros gravames”. Por sua vez, o art. 198, da Constituição Federal, consagra o Sistema Único de Saúde (SUS), política pública de saúde, meio pelo qual o Estado promove este direito de forma universal e igualitária.

A Organização Mundial da Saúde (OMS)¹⁶⁵ recomenda a adoção de três temas relacionados aos determinantes sociais da saúde: *(i.)* redução das iniquidades em saúde como imperativo moral, *(ii.)* essencialidade na melhora das condições de saúde e de bem-estar, promovendo o desenvolvimento para alcançar os objetivos gerais no campo da saúde, e, por fim, *(iii.)* a promoção de ações com prioridades sociais, que estão para além do campo da saúde e que dependem de melhores níveis de igualdade.

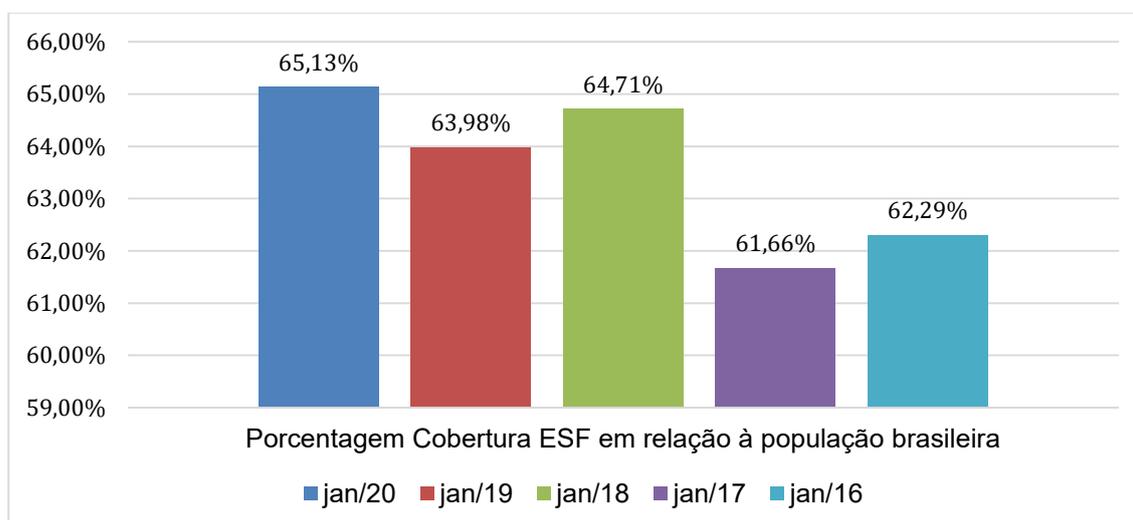
Destarte, o processo de institucionalização da gestão do SUS é caracterizado como um movimento pendular de descentralização e centralização, administrado pela implementação de um pacto federativo incorporado na Constituição de 1988, porém a distribuição de recursos essenciais não é realizada conforme as disparidades de cada região do país, conforme se verá adiante. Os recursos sociais são extremamente relevantes, visto que amenizam os fatores de risco em saúde. Outrossim, há um problema da endogeneidade na equação de rendimentos dos

¹⁶⁵ OMS. **Diminuindo diferenças**: a prática das políticas sobre determinantes sociais da saúde: documento de discussão. Rio de Janeiro: OMS; 2011. Disponível em: http://www.who.int/sdhconference/discussion_paper/Discussion_Paper_PT.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

indivíduos, ou seja, um pior rendimento gera uma saúde mais precária, e uma pior saúde, um menor rendimento¹⁶⁶.

Conforme o relatório de cobertura da Atenção Básica¹⁶⁷, elaborado pelo Departamento de Saúde da Família, do Ministério da Saúde, em janeiro de 2020 a Estratégia Saúde da Família (ESF) cobria somente 65.13% da população brasileira, já a Atenção Básica (AB) cobria cerca de 75.43% da população, logo, percebe-se que grande parcela da população não tem acesso às portas de entrada do Sistema Único de Saúde.

Gráfico 2 - Cobertura Estratégia da Saúde da Família (ESF) no Brasil



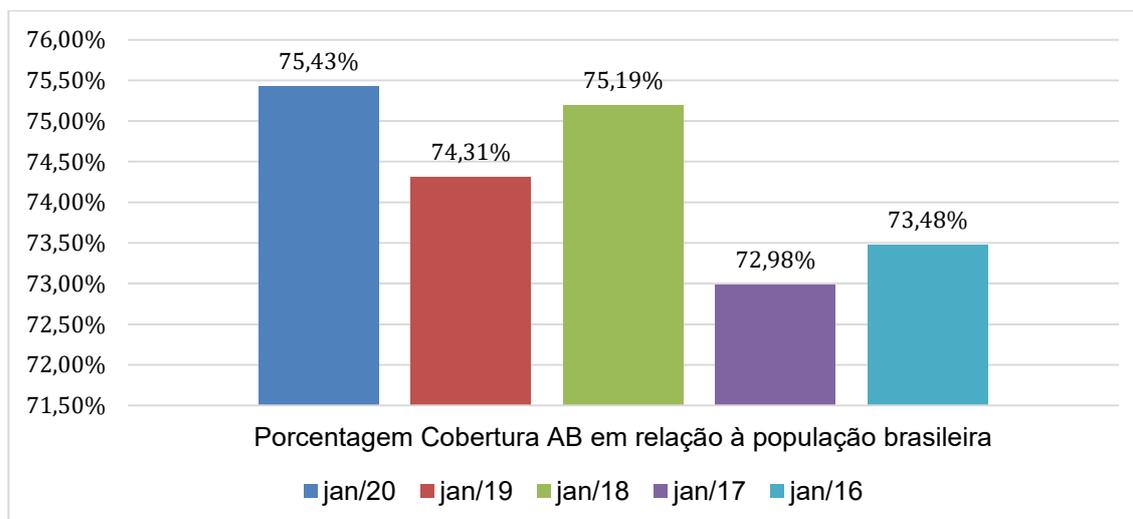
Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório Departamento de Saúde da Família - DESF, 2021.¹⁶⁸

¹⁶⁶ NERI, Marcelo; SOARES, Wagner. **Desigualdade social e saúde no Brasil**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 18, supl. p. S77-S87, 2002.

¹⁶⁷ DESF. **Informação e Gestão da Atenção Básica**. Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/reiHistoricoCoberturaAB.xhtml>. Acesso em: 20 fev. 2021.

¹⁶⁸ DESF. **Informação e Gestão da Atenção Básica**. Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/reiHistoricoCoberturaAB.xhtml>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Gráfico 3 - Cobertura Atenção Básica (AB) no Brasil



Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório Departamento de Saúde da Família - DESF, 2021.¹⁶⁹

Para efetiva redução das desigualdades, tem-se que as políticas públicas não devem ser matéria de contingenciamento de recursos, pois, como na saúde, quando a população é desassistida, morre pela precariedade ou pela falta de atendimento. Assim, faz-se necessária a construção de formatos de investimentos que reduzam as vulnerabilidades e assegurem a proteção da população, com políticas de saúde permanentes, em detrimento das turbulências da vida político-partidária, afim de possibilitar a efetividade da gestão.

Além da falta de financiamento, verifica-se a falta de recursos humanos, as condições de atendimento e a participação da população ao sistema. Concomitantemente, tem-se que as políticas de Estado devem, necessariamente, estabelecer um compromisso sem interferências conjunturais de governos, partidos e corporações. E, indubitavelmente, devem ser construídas a partir da participação direta ou indireta da sociedade.

Dessa forma, com o intuito de abordar o recorte da efetivação do direito à saúde a partir da implantação de políticas públicas com a integração do imigrante formado em medicina, há de se destacar o Programa Mais Médicos que, a partir da

¹⁶⁹ DESF. **Informação e Gestão da Atenção Básica**. Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acesoPublico/relatorios/reIHistoricoCoberturaAB.xhtml>. Acesso em: 20 fev. 2021.

premissa de fomentar o ensino e o serviço, possibilitou, através de intercâmbios, que médicos imigrantes atuassem em regiões vulneráveis socialmente e com baixa, ou nenhuma, procura dos profissionais brasileiros.

[...] para a CF/88, o Estado não se limita a produzir leis e normas gerais. A presença dos direitos que necessitem prestações fáticas do Estado, como o direito à saúde, reorganiza a própria atividade estatal, na medida em que a ordena em torno de finalidades coletivas previstas na CF/88. Essas finalidades podem ser gerais (art. 3º), ou mesmo, específicas (art. 196). Ao realizá-las o Estado constitui as condições básicas para o alcance da igualdade social e, portanto, da redução de desigualdades.¹⁷⁰

O Programa Mais Médicos, lançado através da Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente convertida na lei 12.871, de 22 de outubro de 2013, política pública com o intuito de ampliar o acesso à saúde e alcançar as regiões mais vulneráveis e com déficit de médicos atuantes, delimitou objetivos principais, sendo eles:

1) diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde; 2) fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País; 3) aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação; 4) ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira; 5) fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos; 6) promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras; 7) aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e 8) estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.¹⁷¹

A fim de alcançar os objetivos estabelecidos, a mesma lei prevê em seu artigo 2º, inciso III, o incentivo nas regiões prioritárias do SUS, mediante a integração ensino-serviço tanto de médicos brasileiros como de médicos de outros países, através de intercâmbio internacional. Além disso, dispensou o médico intercambista, nos 3 (três) primeiros anos de participação do programa, da revalidação do diploma,

¹⁷⁰ SOARES, Hector Cury. **A justiciabilidade do direito prestacional à saúde e os critérios para o controle jurisdicional à luz da Constituição Federal de 1988**. Tese de Doutorado em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014, p.55.

¹⁷¹ BRASIL. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. **Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências**. Brasília, DF, out. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

cujo prazo foi prorrogado por mais 3 (três) anos, através da lei nº 13.333, de 12 de setembro de 2016¹⁷².

No mesmo ano da entrada em vigor do Programa Mais Médicos, o Brasil firmou uma parceria com o governo de Cuba e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS). Para Ramalho Filho e Lima¹⁷³, “o Mais Médicos é o maior projeto de cooperação internacional já realizado pelo Brasil, o maior da história da OPAS/OMS e uma das iniciativas mais emblemáticas de cooperação em saúde do mundo”.

A parceria entre os países não só representou um avanço na cooperação internacional, como também proporcionou a chegada de médicos em regiões afastadas e/ou não procuradas por médicos brasileiros e este é um ponto que deve ser observado e ressaltado, pois a intenção de integrar médicos oriundos de outros países nunca passou pela ideia de retirar o espaço dos médicos brasileiros como tentam fazer parecer. Destaca-se, portanto, que há espaço para todos e faltam médicos em diversas regiões, conforme se verá adiante.

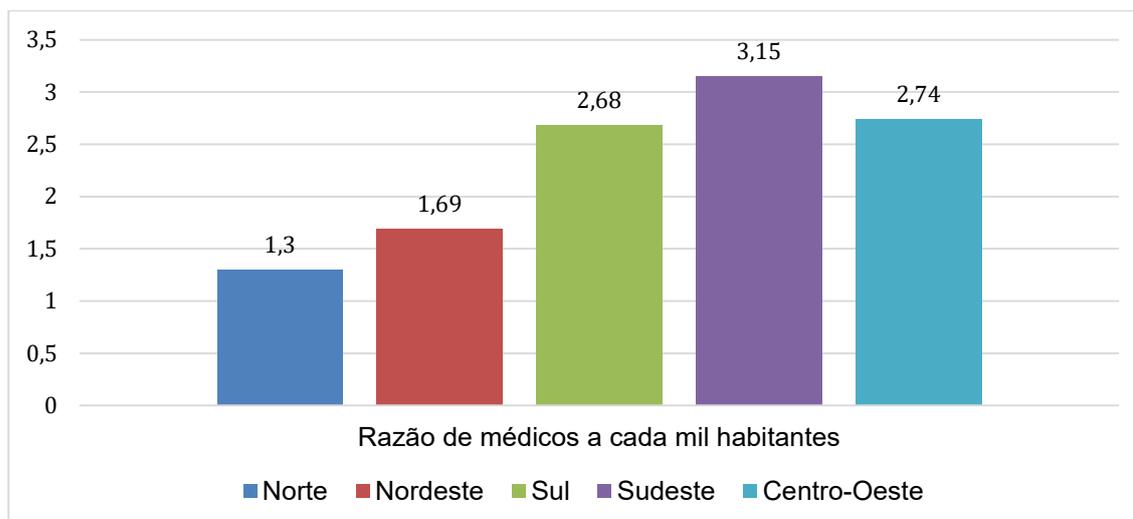
A má distribuição dos recém-formados em medicina no país, conforme o relatório de Demografia Médica no Brasil¹⁷⁴, publicado em 2020, resultado de Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade de São Paulo (USP) e o Conselho Federal de Medicina (CFM), demonstra que, enquanto a razão média nacional é de 2,27 médicos por mil habitantes, as regiões Norte e Nordeste possuem, respectivamente, a média de 1,30 e 1,69 médicos por mil habitantes. Entre os estados dessas regiões, destaca-se negativamente o Pará e o Maranhão, em que a razão média é de 1,07 e 1,08 médico a cada mil habitantes, cuja diferença espantosa escancara uma taxa 47% menor que a razão média do país.

¹⁷² BRASIL. Lei nº 13.333, de 12 de setembro de 2016. **Prorroga o prazo de dispensa de que trata o art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Brasília, DF, set. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13333.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.

¹⁷³ RAMALHO FILHO, Jorge Eliano; LIMA, Anna Elisa lung. **O Programa Mais Médicos e a cooperação trilateral Brasil-OPAS-Cuba para o fortalecimento da atenção básica no SUS**. Disponível em: <https://www-hmg.saude.gov.br/images/pdf/2018/outubro/22/13_Jorge_Ramalho_Anna_Lima.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

¹⁷⁴ SCHEFFER, Mário *et al.* **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020, p. 48-49.

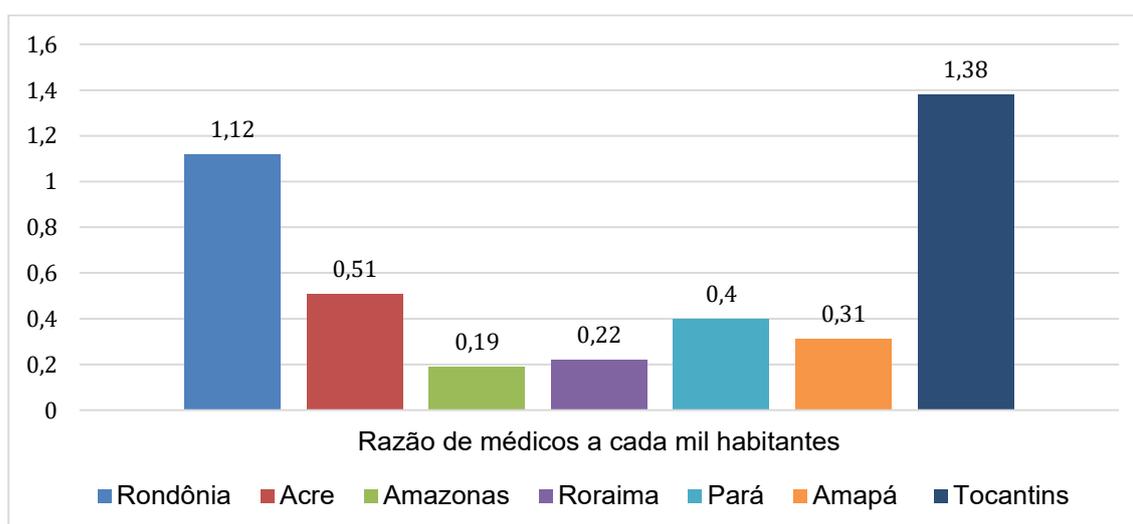
Gráfico 4 - Distribuição de médicos segundo unidades da Federação e grandes regiões do Brasil



Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório de Demografia Médica no Brasil, 2020.¹⁷⁵

Além disso, há de se destacar a má distribuição dentro das próprias regiões, onde cidades do interior são as mais afetadas com o déficit de profissionais. Nesse sentido, destaca-se que “moradores de municípios do interior de todos os nove estados do Nordeste contam com um ou menos médicos por mil habitantes. Na região Norte, cinco dos sete estados estão na mesma situação”.¹⁷⁶

Gráfico 5 - Distribuição de médicos segundo municípios do interior e grandes regiões – Região Norte



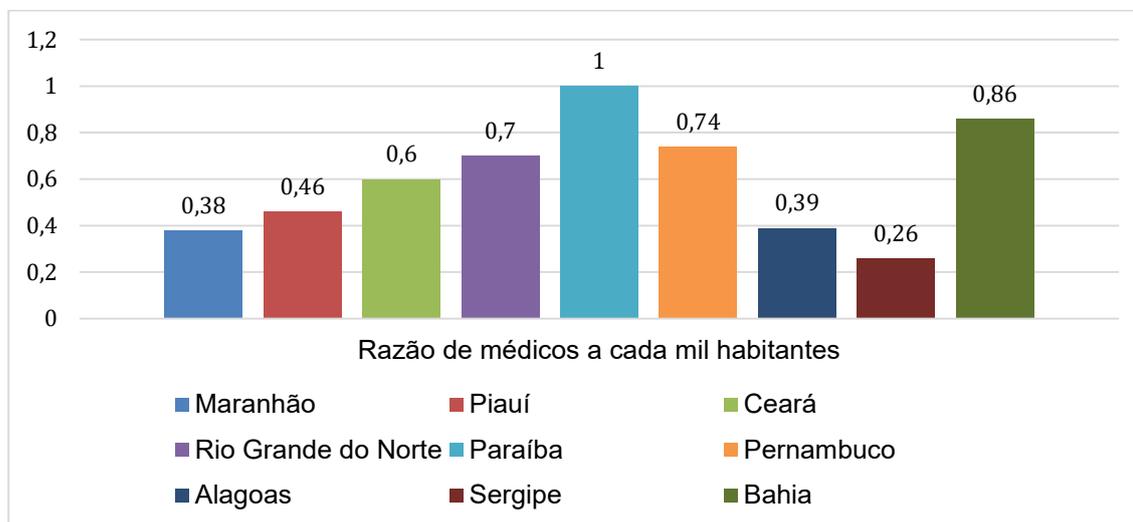
Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório de Demografia Médica no Brasil, 2020.¹⁷⁷

¹⁷⁵ SCHEFFER, Mário et al. **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020.

¹⁷⁶ SCHEFFER, Mário et al. **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020, p. 50.

¹⁷⁷ SCHEFFER, Mário et al. **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020.

Gráfico 6 - Distribuição de médicos segundo municípios do interior e grandes regiões – Região Nordeste



Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório de Demografia Médica no Brasil, 2020.¹⁷⁸

A necessidade de fomento da distribuição de médicos nas regiões mais vulneráveis do país, bem como do incentivo da especialização em medicina da família e comunidade, é notória e perpassa pela efetivação do direito à saúde, previsto constitucionalmente e primordial para a redução de desigualdades, que está diretamente ligado com o direito de viver uma vida digna, afinal, a Atenção Primária à Saúde (APS) promove um cuidado integral, atuando na prevenção e redução de medidas que necessitam de uma intervenção de urgência.

Muito além dos cuidados com a saúde, a promoção da saúde coloca o tema como prioridade da agenda política, cuja ação e responsabilidade se divide em múltiplos setores e níveis. A Carta de Ottawa trouxe cinco estratégias, sendo elas: (i.) políticas públicas saudáveis, (ii.) ambientes favoráveis à saúde, (iii.) ação comunitária, (iv.) habilidades pessoais e (v.) reorientação do sistema de saúde. Nesse sentido, a promoção da saúde não gira em torno apenas de legislação, mas

¹⁷⁸ SCHEFFER, Mário et al. **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020.

também mudanças organizacionais. A cooperação, portanto, trabalha para efetivar a equidade em saúde.¹⁷⁹

Como dito anteriormente, a saúde é um direito humano fundamental e, portanto, inegociável, cuja efetivação reflete no desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, tem-se que os cuidados primários de saúde perpassam não só pela ação de sanar um problema, mas de evitar que ele aconteça. A prevenção, neste caso, surge como parte fundamental para uma vida digna, com qualidade e produtiva. Evitar o problema através da promoção e investimento na área da saúde é peça chave, também, para o desenvolvimento econômico de um país. Barbara Starfield¹⁸⁰ define quatro atributos essenciais da atenção primária, quais sejam, (i.) a atenção ao primeiro contato, (ii.) longitudinalidade, (iii.) integralidade e (iv.) coordenação.

A atenção ao primeiro contato gira em torno de dois eixos principais: acessibilidade e utilização do serviço de saúde, portanto, resta como necessária a distribuição de unidades de saúde com fácil acesso e flexibilidade nos horários de atendimento, afinal, se a unidade estiver disposta em uma região cujo acesso demanda esforço excessivo e dificulta a busca pelo atendimento, esta se mostra ineficaz e não dialoga com a democratização do acesso à saúde.¹⁸¹

A longitudinalidade remete à regularidade do atendimento ao longo do tempo. Isto quer dizer, portanto, que a atuação é constante e a unidade de saúde representa fonte de atenção e cuidado – é o vínculo direto de cooperação com a população que utiliza seus serviços. É a certeza de que, naquele ambiente, haverá um acompanhamento constante, atento e sem interrupções.¹⁸²

A integralidade pressupõe que a unidade ofereça todos os tipos de serviços de saúde, desde a promoção de campanhas de vacinação até acompanhamento pré-natal ou psicológico. A autora destaca que “a equipe deveria oferecer e reconhecer a necessidade de serviços preventivos e de serviços que lidem com

¹⁷⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. **As Cartas da Promoção da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

¹⁸⁰ STARFIELD, Barbara. **Atenção primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002, p. 61-64.

¹⁸¹ STARFIELD, Barbara, 2002.

¹⁸²¹⁸² STARFIELD, Barbara, 2002.

sintomas, sinais e diagnósticos de doenças manifestas”¹⁸³, bem como observar, particularmente, os problemas sociais que determinado paciente enfrenta e que estão ligados com determinada enfermidade.¹⁸⁴ Ademais, destaca-se que este ponto, como será abordado brevemente, dialoga diretamente com a redução de gastos e da judicialização da saúde.

O último atributo abordado pela Autora é a coordenação (integração) a partir da continuidade e adequado registro dos atendimentos através de prontuários médicos e observação do problema, ou seja, é necessário analisar o histórico médico do indivíduo ao invés de focar apenas na situação posta naquele momento. Nesse sentido, enfatiza-se a importância da permanência de um mesmo profissional em determinada localidade e da comunicação efetiva entre os profissionais que prestarem o atendimento ao indivíduo¹⁸⁵. A alternância constante de médicos não proporciona um vínculo e uma continuidade no atendimento.

Um dos programas vinculados à atenção primária da saúde é a Estratégia de Saúde da Família (ESF), cuja atuação interdisciplinar proporciona um atendimento preventivo e um acompanhamento da população por meio das Unidades Básicas de Saúde (UBSs). Dessa forma, é imprescindível que se tenha uma equipe multidisciplinar preparada, com um viés humanitário e não transitória, ou seja, que permaneça acompanhando as famílias de cada região. A Estratégia de Saúde da Família democratiza o acesso à saúde, proporcionando a todos um programa completo e multidisciplinar de serviços, e assume um papel protagonista em regiões mais vulneráveis, consoante os princípios basilares do Sistema Único de Saúde (SUS).

Entretanto, como visto, em que pese extremamente importante a promoção dos atributos da atenção primária, há uma má distribuição de médicos em regiões

¹⁸³ STARFIELD, Barbara. **Atenção primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002, p. 63.

¹⁸⁴ STARFIELD, Barbara, 2002.

¹⁸⁵ Além do importante papel assumido pelo médico de família e comunidade, que presta o acompanhamento contínuo ao paciente daquela localidade, destaca-se a necessidade de uma comunicação eficaz entre os profissionais que atendem o indivíduo e isto perpassa, inevitavelmente, pelo fortalecimento do Sistema Único de Saúde e treinamento eficaz aos profissionais para que conheçam e entendam a importância de reportar toda e qualquer situação à unidade de referência do paciente. A completude do sistema permite a comunicação, entretanto necessita de profissionais que conheçam, de fato, seu funcionamento e importância.

mais vulneráveis, cuja passagem dos profissionais nas unidades de saúde é transitória ou inexistente. A fim de reduzir essa má distribuição que, destaca-se, permanece até os dias atuais, a parceria com o governo de Cuba e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS), representou uma eficaz cooperação de ensino-serviço, a qual beneficiou o povo que reside em cidades socialmente mais vulneráveis e com baixa procura de médicos, cuja atuação acaba sendo, em grande parte, transitória e não consegue atender de forma plena os princípios da atenção primária à saúde.

4.2 O Revalida e a atuação do médico imigrante na pandemia de COVID-19

A Organização Mundial de Saúde, através do diretor-geral Tedros Adhanom, declarou no dia 30 de janeiro de 2020 o surto do coronavírus como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e enfatizou que “a única maneira de derrotar esse surto é que todos os países trabalhem juntos em um espírito de solidariedade e cooperação”¹⁸⁶. No dia 11 de março, a OMS elevou o estado da contaminação à pandemia de Covid-19, doença causada pelo Sars-Cov-2. Observada a emergência que o Brasil haveria de combater, foi editada a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

No dia 20 de março de 2020 o Ministério da Saúde reconheceu a transmissão comunitária do coronavírus (Covid-19) em todo o território nacional, determinando a adoção de medidas pelos gestores nacionais “para promover o distanciamento social e evitar aglomerações, conhecidas como medidas não farmacológicas, ou seja, que não envolvem o uso de medicamentos ou vacinas”, conforme a Portaria nº 454, de 20 de março de 2020. O Decreto Legislativo nº 06, de 2020, reconheceu o estado de

¹⁸⁶ WHO. **Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. Disponível em: [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-er-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-er-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 29 jul. 2020.

calamidade pública no Brasil, relacionado à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

A maior pandemia dos últimos 100 anos estava acontecendo, era o COVID-19. Atualmente, pouco mais de um ano após o vírus chegar ao Brasil, somam-se quase 500 mil mortes e mais de 16 milhões de infectados até a data da presente pesquisa. Entre quarentenas mal feitas e a falta de comprometimento político para lidar com essa crise sanitária, emerge o problema da falta de mão de obra especializada, conjuntamente com a escassez de profissionais.

A integração de profissionais da saúde qualificados, oriundos de outros países, durante a pandemia, mais especificamente médicos imigrantes que não realizaram o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos (REVALIDA), surge não só como uma possibilidade, mas como uma maneira de assegurar os direitos à vida e à saúde previstos nos artigos 5º, 6º e 196 da Constituição Federal.

Afinal, a integração do imigrante passa pelo processo de reconhecimento de suas habilidades e formação, não permitindo que profissionais qualificados sejam impedidos de exercer a profissão pela ausência de aplicação de uma prova, como no caso dos médicos imigrantes. Para Luciano Cabral Junior e Éder Costa, “o trabalho, desde outrora, constituiu fator de integração social, dotado de legitimidade e valorização histórica, de modo que a existência dos ociosos (aqueles que não trabalham) é nitidamente associada ao sistema de organização do trabalho”.¹⁸⁷

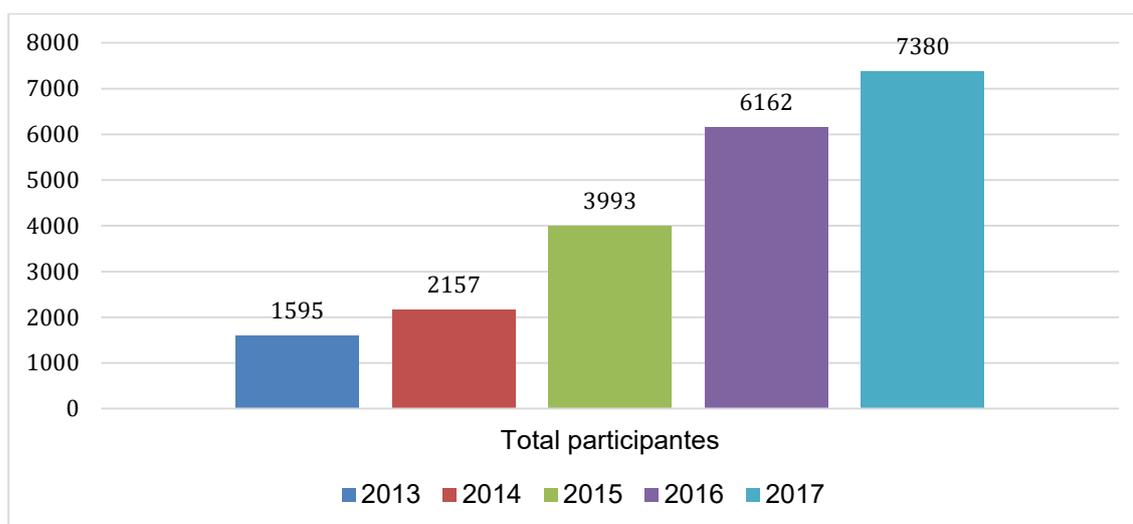
É neste ponto que entra em pauta a possibilidade ou não de flexibilização do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos. Para fins de elucidação, o Revalida é aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) desde o ano de 2011, em colaboração com a Subcomissão de Revalidação de Diplomas Médicos. Segundo o INEP, o “exame avalia médicos formados no exterior, com parâmetros e critérios isonômicos, adequados para aferição de equivalência curricular e definição da correspondente aptidão para o exercício profissional da medicina no Brasil”¹⁸⁸.

¹⁸⁷ CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart; COSTA, Éder Dion de Paula, 2016, p. 230.

¹⁸⁸ INEP. **Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida)**. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/educacao-superior/revalida>. Acesso em: 29 jul. 2020.

A avaliação é dividida em duas etapas, a primeira é composta por uma prova escrita e a segunda consiste na avaliação de habilidades clínicas dos candidatos. Conforme os dados disponibilizados na plataforma do INEP, o último exame concluído foi realizado no ano de 2017¹⁸⁹ e já demonstrava um alto número de inscritos, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 7 - Número de participantes Revalida (2011 à 2017)



Fonte: elaborado pela autora com base no site do INEP.¹⁹⁰

Dos 7.380 inscritos na última edição realizada há três anos, 3.243 participantes eram oriundos de outros países e, atualmente, cerca de 16,5 mil médicos formados no exterior, residentes em território nacional, estão aguardando o término da aplicação do último exame de revalidação sem poder exercer a profissão, embora estejam habilitados como médicos no exterior.

Cumprе salientar que nem todos os inscritos para Revalidação do diploma são imigrantes, tendo em vista que brasileiros e estrangeiros que se formaram no exterior precisam, para o exercício pleno da profissão no Brasil, passar pelo procedimento

¹⁸⁹ Ressalta-se que, após muita pressão, foi lançado o edital do exame Revalida no ano de 2020, mas que, até a metade do ano de 2021, ainda não foi realizada a segunda etapa do exame. Ademais, os valores de inscrição vão muito além da realidade do imigrante oriundo de países mais pobres.

¹⁹⁰ INEP. **Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida)**. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/educacao-superior/revalida>. Acesso em: 29 jul. 2020.

de revalidação de seus diplomas. Entretanto, a fim de manter o foco no recorte da presente pesquisa, optou-se por focar na atuação do médico imigrante. Além disso, registra-se que a taxa de inscrição do exame extrapola as condições financeiras de um imigrante em situação de vulnerabilidade no país, ou seja, muitos sequer possuem a possibilidade de realizar a prova.

Conforme já exposto, migrar envolve diversos aspectos, entre eles a vida em sociedade, o grupo familiar, trabalho, saúde, segurança pública, entre outras particularidades, ou seja, considerando que o trabalho é fonte primária de renda, privar um ser de exercer livremente a sua profissão é retirar a oportunidade de restabelecimento no país de destino.

O direito do povo à saúde e cuidados médicos durante a pandemia ultrapassa as reivindicações de classes profissionais, sendo uma questão de necessidade humanitária em tempos de escassez. Dessa forma, no contexto da pandemia do coronavírus, surge o debate acerca da possibilidade de flexibilização da realização do exame, mesmo que em caráter excepcional e temporário, para o exercício da profissão, a fim de suprir a ausência de aplicação da prova e o consequente desaproveitamento da mão de obra do médico oriundo do exterior. Nesse sentido, o Brasil parece ir contrariamente ao caminho de cooperação.

A partir da associação da teoria clássica e uma relação de pandemia, quando o que está em pauta é a saúde da sociedade, percebe-se claramente a necessidade de defender que é necessária uma preocupação com a parcela da população mais afetada durante a pandemia, neste caso, os mais pobres. Em que pese algumas ressalvas, nem mesmo as teorias liberais abrem mão totalmente das preocupações sociais – diferentemente do cenário que se apresenta no contexto atual. A condição de escassez e urgência, evidenciada com a atual crise sanitária, demanda ações a fim de reduzir as desigualdades de acesso à saúde enfrentadas por grande parte da população brasileira.

Reitera-se que, segundo o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, “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”¹⁹¹. Dessa forma, a integração do imigrante por meio da possibilidade do exercício da profissão surge com o intuito de garantir o direito à saúde da população frente ao *déficit* de profissionais na área da saúde, bem como diminuir as desigualdades sociais daqueles que buscam uma vida digna em um país diferente.

Assim, retomando as ideias dos capítulos anteriores, resta necessário observar alguns aspectos importantes que envolvem os direitos dos imigrantes a partir da Lei de Migração, assim como alguns princípios e diretrizes pelos quais a política migratória deve ser regida, entre eles, a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas e a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil.

O livre exercício da profissão pelos imigrantes formados em medicina no exterior, direito fundamental previsto no artigo 5º, XIII, da Constituição Federal de 1988, resta prejudicado na medida que não é possível cumprir um dos requisitos que se impõe através de legislação infraconstitucional, a realização da prova de revalidação do diploma, vez que o exame não é aplicado há quatro anos e não alcança os imigrantes mais vulneráveis.

Assim, percebe-se que o exercício profissional de forma regular encontra óbice no artigo 17, da Lei nº 3.268/57¹⁹², afinal, determina que os médicos só poderão exercer legalmente a medicina, em qualquer de seus ramos ou especialidades, após o prévio registro de seus títulos, diplomas, certificados ou cartas no Ministério da Educação e Cultura e de sua inscrição no Conselho Regional de Medicina, sob cuja jurisdição se achar o local de sua atividade. Sobre o prévio registro do diploma junto ao Ministério da Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96 estabelece no art. 48, § 1º e 2º que:

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, **quando registrados**, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão

¹⁹¹ BRASIL, 1988.

¹⁹² BRASIL. Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957. **Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3268.htm. Acesso em: 29 jul. 2020.

registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação”.

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.¹⁹³

No entanto, diante da escassez de recursos humanos na área da saúde, principalmente durante a pandemia, bem como da ausência de aplicação do exame Revalida desde 2017, a Defensoria Pública da União ingressou com a Ação Civil Pública nº 5007182-62.2020.4.03.6100, na 17ª Vara Cível Federal de São Paulo, visando a contratação de médicos brasileiros e estrangeiros formados no exterior, mesmo que não tenham realizado a validação do diploma em território nacional, em caráter excepcional e temporário, especialmente nas unidades de saúde e hospitais públicos até que ocorra a superação da pandemia de COVID-19.

Nesse sentido, importante mencionar que não se vislumbra a possibilidade da concessão da inscrição definitiva para exercício da profissão enquanto não houver uma alteração legislativa capaz de dar suporte à essa decisão – haja vista a necessidade de respeito à estrutura triparticionada de poderes, não podendo o judiciário avançar além do seu rol de atuação, sob pena de violar o texto constitucional – que prevê, em seu artigo seu artigo 60, § 4º, III, a separação dos poderes como cláusula pétrea.

Por outro lado, observa-se que é possível a criação de políticas públicas de integração desses profissionais, cuja atuação se efetivará a partir do intercâmbio ensino-serviço, conforme experiência mencionada anteriormente que já se mostrou eficaz em território nacional. Além disso, viabilizar a atuação desses profissionais é imprescindível na efetivação do direito à saúde, principalmente enquanto perdurar a pandemia, considerada uma emergência de saúde pública de importância internacional, a fim de resguardar o direito à saúde, à vida e o livre exercício da profissão.

Indo de encontro à essa ideia, a União argumentou de forma contrária à possibilidade de contratação excepcional dos médicos durante a pandemia,

¹⁹³ BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 jul. 2020.

afirmando que a “dispensa de revalidação dos diplomas estrangeiros para contratações emergenciais de médicos para enfrentamento da pandemia da COVID – 19 se revela uma prática perigosa, com probabilidade de colocar em risco a segurança dos pacientes e usuários do SUS que vierem a ser atendidos pelos referidos profissionais”.

Além disso, a justificativa do Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul (CREMERS) é, predominantemente, de risco para a população submetida aos atendimentos com médicos formados em outros países que não se submeteram à prova de revalidação do diploma – argumento que não se sustenta, na medida que a parceria institucional com Cuba para o intercâmbio de médicos, encerrada após declarações polêmicas do governo brasileiro, foi sinônimo de avanços e demonstrou a desnecessidade da exigência da prova de revalidação dos diplomas para atuação, afinal, o ensino da medicina é universal e, em alguns países, chega a um patamar de referência superior ao do Brasil. A atuação do profissional, nestes casos, fica automaticamente vinculada à qualidade e ética profissional que, se não observadas a rigor, tem por consequência o desligamento do profissional do programa. Hannah Arendt destaca a arma da discriminação em uma de suas publicações.

[...] desde que a sociedade descobriu a discriminação como a maior arma social através da qual pode-se matar um homem sem derramar sangue; desde que passaportes ou certificados de nascimento e algumas vezes até recibos de impostos, não são mais papéis formais mas factos de distinção social. É verdade que a maioria de nós depende dos estatutos sociais; perdemos confiança em nós próprios se a sociedade não nos aprovar; estamos – e sempre estivemos – prontos para pagar qualquer preço para sermos aceites em sociedade.¹⁹⁴

O discurso perpassa muito mais pelo viés de exclusão e corporativismo médico do que pela real preocupação com a população que, no final das contas, resta como maior prejudicada, não só, mas, principalmente, em tempos de pandemia. O direito à saúde pela população, neste caso, não vem sendo atendido da forma como poderia ante a obrigatoriedade de submissão à um exame que, envolto em tamanha burocracia e valores que extrapolam a realidade, não era

¹⁹⁴ ARENDT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Covilhã: LusoSofiapress, 2013, p. 19.

realizado desde 2017 e, até a data da publicação desta pesquisa, não havia sido concluída a edição de 2020.

Assim, reitera-se que, além da problemática da distribuição de médicos no país, constata-se a falta de médicos nas Unidades Básicas de Saúde que, conforme informações e gráficos mostrados anteriormente, ou não possuem profissional, ou sofrem com a rotatividade descomunal que reflete no atendimento e conhecimento acerca da população dos bairros. Enquanto isso, médicos formados no exterior e sem a Revalidação do diploma em território brasileiro trabalham em supermercados para garantir a sobrevivência¹⁹⁵.

Entretanto, a atuação é possível na medida que o exercício da medicina por médico imigrante no Brasil, sem aprovação do Revalida, já foi possibilitado através de intercâmbios realizados pelo Programa Mais Médicos (PMMB), instituído pela Lei nº 12.871/2013, o que denota que, exceto pela realização da prova de validação do diploma determinada em lei, os médicos formados no exterior estão aptos a exercer a profissão em território brasileiro. Sendo assim, a fim de resguardar o direito à saúde, à vida e ao livre exercício da profissão, apresenta-se como solução provisória a flexibilização da realização do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos a partir do intercâmbio ensino-serviço, possibilitando a inscrição provisória e atuação desses profissionais formados no exterior na rede pública de saúde.

Parafraseando o filósofo Peter Singer, a flexibilização do revalida para a possibilidade de contratação desses imigrantes é o maior bem que pode ser feito a todos¹⁹⁶. Assim, tem-se que o altruísmo eficaz é um papel importante para modificar o mundo, a partir da ideia de fazer o melhor que se pode fazer. Nessa realidade, regras como não roubar, não trapacear, não machucar ou não matar não são suficientes para a prosperidade no mundo. O filósofo defende que levar uma vida

¹⁹⁵ A história que despertou interesse particular de ir além sobre o assunto, em que pese não trabalhada de forma mais aprofundada, foi o estopim para o recorte desta dissertação que já havia como foco os movimentos migratórios e a necessidade de uma política de integração do imigrante e, conforme será explicado, ao final, escancarou a realidade na sua pior face que, ante os imbróglios normativos e pré-conceitos que norteiam os movimentos migratórios, trouxe à tona a questão do médico imigrante que não havia, e nem poderia por conta da situação financeira, realizado a prova do Revalida e continua impedido de atuar, cujas habilidades, que poderiam ser utilizadas em favor da população, ficam inutilizadas enquanto permanece trabalhando como repositor de estoque em um supermercado da região.

¹⁹⁶ SINGER, Peter. **The most good you can do**: how effective altruism is changing ideas about living ethically. New Haven and London: Yale University Press, 2015.

ética minimamente aceitável envolve o uso de uma parte substancial dos recursos de sobra para tornar o mundo um lugar melhor. Assim, viver uma vida totalmente ética implica fazer o maior bem possível.¹⁹⁷ Ademais, numa nova era, é de se esperar que as próximas gerações amadureçam e sejam capazes de cumprir as responsabilidades éticas relativas a problemas que serão tanto globais quanto locais.¹⁹⁸ Entende-se, a partir do exposto, que processos que impedem o acesso à saúde e a sobrevivência da população devem ser evitados a todo custo. É a partir dessas ideias que reafirma-se o dever de garantir o direito à vida para toda a população. Essa garantia, principalmente no momento de pandemia vivenciado atualmente, passa por flexibilizar o revalida em prol da comunidade como um todo.

Sendo assim, além do direito do imigrante ter um tratamento igualitário acerca do pleno exercício do trabalho, há um dever moral de contribuição e cuidado para com a sociedade civil desses profissionais qualificados que podem agregar conhecimento, experiência e cuidados para o bem-estar e sobrevivência da população brasileira - principalmente quando constata-se que os profissionais de saúde nacionais encontram-se sobrecarregados e defasados numericamente.

Dessa forma, entende-se, portanto, que a dignidade humana deve suplantar qualquer questão legal burocrática que fere a humanidade. Para isso, tem-se que a flexibilização do revalida é benéfica e garantidora do maior bem que possuímos: a vida. Nesse sentido, argumentos que defendem a manutenção do revalida, e a impossibilidade de que tais profissionais salvem vidas diante da escassez de profissionais da saúde, representam a violação do direito à saúde, à dignidade e da liberdade do exercício do trabalho.

¹⁹⁷ Effective altruism is based on a very simple idea: we should do the most good we can. Obeying the usual rules about not stealing, cheating, hurting, and killing is not enough, or at least not enough for those of us who have the great good fortune to live in material comfort, who can feed, house, and clothe ourselves and our families and still have money or time to spare. Living a minimally acceptable ethical life involves using a substantial part of our spare resources to make the world a better place. Living a fully ethical life involves doing the most good we can. Cf. SINGER, Peter, 2015, p. VII.

¹⁹⁸ In this way it allows us to hope that the coming generation, and those that follow it, will be able to meet the ethical responsibilities of a new era in which our problems will be global as well as local. Cf. SINGER, Peter, 2015, p. IX.

4.3 Entre o individualismo e a sobrevivência: reflexões sobre o mundo pós-pandemia

Ao contrário do que alguns estudiosos otimistas esperavam, a pandemia aflorou sentimentos individuais e de sobrevivência, seja ela vital ou econômica, e trouxe à tona o colapso nos hospitais e a evidência de que, muito além da falta de acesso a um leito hospitalar, estamos diante de uma consequência, quase inevitável, da retirada de direitos sociais e, mais especificamente, da degradação do imigrante que, parte vulnerável do sistema, sofre com o combo da pandemia e da falta de oportunidades. É perceber, portanto, que se em um momento de extrema urgência não se consegue garantir o livre exercício do trabalho do médico imigrante, figura central no combate à pandemia, pior é o cenário pós-pandemia.

A desinformação e a falta de empatia, juntas, transformam a pandemia em uma guerra, não só contra o vírus, mas contra a cruel ideia de que alguns corpos valem menos e que todo risco é válido na busca incessante pelo poder diante dos holofotes e risadas embargadas. Para Yuval Harari, a proteção real vem da troca de informação científica confiável e da solidariedade global.

Quando um país é atacado por uma determinada epidemia, ele deve estar disposto a compartilhar honestamente as informações sobre o surto, sem medo de uma catástrofe econômica, ao passo que os outros países devem ser capazes de confiar naquela informação, dispondo-se a estender uma mão amiga em vez de deixar a vítima no ostracismo.¹⁹⁹

Para o autor, o que pode se extrair de tudo isso é que não estamos diante de um desastre natural inevitável, mas sim de um fracasso humano. Falta sabedoria e espírito de cooperação, afinal, “governos irresponsáveis negligenciaram seus sistemas de saúde, não reagiram a tempo e, no momento, mostram-se incapazes de cooperar de forma efetiva em um nível global”.²⁰⁰

O problema é que, nos últimos anos, políticos populistas em muitos países - incluindo países democráticos - têm deliberadamente solapado a confiança das pessoas na ciência, na mídia e nas autoridades públicas. Sem essa confiança, as pessoas não sabem ao certo o que fazer. A solução não é impor um regime autoritário. A solução é reconstruir a confiança na ciência, na mídia e nas autoridades. Uma vez estabelecida essa confiança, é possível acreditar que as pessoas farão a coisa certa mesmo sem monitoramento constante ou medo de punições.²⁰¹

¹⁹⁹ HARARI, Yuval Noah. **Notas sobre a pandemia: e breves lições para o mundo pós-coronavírus**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, p. 18.

²⁰⁰ HARARI, 2020, p. 75.

²⁰¹ HARARI, 2020, p. 76.

A inocente ideia de que a pandemia acomete a todos de forma igual não passa de romantização a fim de diminuir a dimensão do problema que, mais uma vez, escancara as desigualdades sociais. É a cruel pedagogia do vírus que Boaventura aborda em recente obra e destaca a posição de extrema vulnerabilidade de alguns indivíduos.

[...] os Médicos Sem Fronteiras alertam para a extrema vulnerabilidade ao vírus por parte dos muitos milhares de refugiados e imigrantes detidos nos campos de internamento na Grécia. Num desses campos (campo de Moria), há uma torneira de água para 1.300 pessoas e falta sabão. Os internados não podem viver senão colados uns aos outros. Famílias de cinco ou seis pessoas dormem num espaço com menos de três metros quadrados. Isso também é Europa – a Europa invisível. Como essas condições prevalecem igualmente na fronteira sul dos EUA, também aí está a América invisível. E as zonas de invisibilidade poderão multiplicar-se em muitas outras regiões do mundo e talvez mesmo aqui, bem perto de cada um de nós. Talvez baste abrir a janela.²⁰²

Com a divulgação pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de que a América do Sul é o novo epicentro da Covid-19 e de que o Brasil é o país mais afetado, corremos o risco de ter uma calamidade pública ainda maior do que já enfrentamos por falta de profissionais.

Obviamente, não se pretende chegar a uma solução simplista do problema que, repisa-se, não se findará tão cedo. O que se busca é o diálogo entre a ação Estatal, a partir das medidas de integração visando a redução das desigualdades, bem como a cooperação e ação do ser humano, afinal, não há uma fórmula mágica que nos permite analisar e prever com exatidão o resultado de uma política, entretanto, a inércia e descaso não têm o poder de resolver nada.

Se, por um lado, o apelo à empatia e a união pelo bem comum tornam-se discursos comuns, a prática, por outro lado, é oposta e caminha para lados sombrios de sobrevivência, cuja desigualdade é, mais do que nunca, escancarada, onde o risco é, para uns, inevitável e, para outros, mero passatempo. Os reflexos da pandemia vão além de número de casos, óbitos ou recuperados e trazem, a longo prazo, um cenário crescente de desigualdade social.

²⁰² SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 6.

5 CONCLUSÃO

O direito à dignidade e igualdade diante das dificuldades enfrentadas além-fronteiras, independentemente da motivação do deslocamento, pressupõe a existência de uma política de integração do imigrante. A partir daí, abre-se o espaço para o diálogo e retorno para com a sociedade acolhedora. A lógica de retorno só se perfectibilizará a partir da oportunidade de restabelecimento – principalmente quando falamos do direito ao livre exercício da profissão, neste recorte, a medicina. O fenômeno migratório enseja a implementação de políticas públicas de qualidade capazes de oferecer ao outro o que lhe é direito, neste caso, uma vida digna a partir das mudanças estruturais e sociais vivenciadas.

Nesse sentido, parecer haver uma incoerência quando observamos os atos de obstacularização das contratações dos médicos imigrantes para atuarem não só, mas também, durante a pandemia no Brasil. Dessa forma, exercer a profissão é um direito do imigrante haja vista os princípios de igualdade assegurados pela própria Constituição Federal de 1988. Além disso, a flexibilização do revalida permitiria que médicos formados no exterior, dispostos a trabalhar e que só precisam de uma chance, tenham oportunidade de restabelecimento e de contribuir na redução do *déficit* de profissionais em algumas regiões do país.

O desenrolar da pesquisa buscou mostrar que, muito além do direito, existem pessoas, histórias e caminhos muitas vezes afetados pela falta de oportunidade de restabelecimento. O livre exercício da profissão, no caso em específico do imigrante formado em medicina, perpassa pela necessária reanálise da necessidade da submissão à uma prova que, diante todo imbróglio financeiro e temporal para realização, reveste-se de defeitos e justificativas que não visam o bem-comum e a urgência de determinadas regiões por médicos que sofrem ou a escassa, ou ausência, de procura pelos profissionais brasileiros.

Outrossim, a dignidade humana deveria suplantar qualquer questão legal burocrática que fere a humanidade, garantindo o tratamento de todos, imigrante ou não, como iguais, além de preservar o maior bem que possuímos: a vida. Todavia, como visto, o Brasil apresenta uma incoerência entre a defesa legal e a aplicabilidade

de políticas de proteção do imigrante. Basta ver que a flexibilização do revalida, mesmo quando inicialmente validada, logo é invalidada pelas cortes jurídicas.

O trabalho, dividido em três partes, analisou em seu primeiro capítulo de desenvolvimento alguns conceitos introdutórios para pensar o ato de migrar além do simples deslocamento, mas revestido de suas minúcias e subjetividades que refletem na comunicação e ambientação no país receptor. Isso quer dizer que não há como falar em movimentos migratórios sem analisar conceitos como identidade, pertencimento e o choque cultural, enquanto o segundo capítulo buscou trazer alguns desdobramentos filosóficos a partir da ideia de igualdade do tratamento do imigrante.

O terceiro e último capítulo, a partir da análise fática acerca da desigual distribuição de médicos no Brasil e a falta de médicos brasileiros interessados em atuar em determinadas regiões, bem como da urgente necessidade no combate a pandemia de Covid-19, demonstrou que a mão-de-obra qualificada não só é positiva, como necessária – principalmente quando falamos na efetivação do direito à saúde e igualdade de acesso para todos. A troca, neste caso, é inegável.

A necessidade de fomento da distribuição de médicos nas regiões mais vulneráveis do país é notória e perpassa pela efetivação do direito à saúde, previsto constitucionalmente, primordial para a redução de desigualdades e o direito de viver uma vida digna, afinal, a Atenção Primária à Saúde (APS) promove um cuidado integral, atuando na prevenção e redução de medidas que necessitem de uma intervenção de urgência.

A atuação do médico formado no exterior já foi possível através de intercâmbios realizados pelo Programa Mais Médicos, o que denota que, exceto pela realização da prova de validação do diploma determinada em lei, os médicos formados no exterior estão aptos a exercer a profissão em território brasileiro. A atuação do profissional, nestes casos, ficaria automaticamente vinculada à qualidade e ética profissional que, se não observadas a rigor, tem por consequência o desligamento do profissional do programa.

Em tempos de crise sanitária é possível perceber que se, por um lado, o apelo à empatia e a união pelo bem comum tornam-se discursos comuns, a prática, por

outro lado, é oposta e caminha para um trajeto sombrio de sobrevivência, cuja desigualdade é, mais do que nunca, escancarada, onde o risco é, para uns, inevitável e, para outros, mero passatempo. Os reflexos da pandemia vão além do número de casos, óbitos ou recuperados e trazem, a longo prazo, um cenário crescente de desigualdade social.

Como resultados, é possível apontar que: *(i.)* em que pese a existência de legislação protetiva ao imigrante, é necessário observar os aspectos subjetivos que envolvem os movimentos migratórios; *(ii.)* é possível a criação de políticas públicas de integração dos médicos imigrantes, cuja atuação se efetivará a partir do intercâmbio ensino-serviço e a dispensa do Revalida; *(iii.)* a integração do médico imigrante pode contribuir para a efetivação do direito à saúde e a redução das desigualdades de distribuição de médicos pelo Brasil não só, mas, principalmente, durante a pandemia; *(iv.)* a proibição do livre exercício da profissão fere a dignidade do imigrante que fica vulnerável e impedido de se restabelecer no país de destino a partir do pleno exercício do trabalho.

Apresentados os resultados teóricos da presente dissertação, neste momento final a pesquisadora estende a conclusão e passa a falar em primeira pessoa, algo não usual, mas que se torna necessário diante a motivação principal que surgiu do caso concreto apresentado na introdução do trabalho e extremamente relevante para a escrita.

Assim, a história que me despertou interesse particular de ir além sobre o assunto e foi o estopim para o recorte desta dissertação, que já havia como foco os movimentos migratórios e a necessidade de uma política de integração do imigrante, infelizmente não teve um resultado positivo, isto porque segue vetada a atuação do médico imigrante que não realizou o exame de revalidação do diploma, mesmo devidamente habilitado em seu país de origem.

A pesquisadora se desdobrou para apresentar as razões da importância do médico imigrante na efetivação do direito à saúde, a partir da atuação nas regiões prioritárias do SUS e durante a pandemia, entretanto esbarrou na realidade do médico que, em que pese a vontade de restabelecimento, permaneceu travado nos imbróglios normativos e pré-conceitos que norteiam os movimentos migratórios.

Dessa forma, permanece sofrendo as consequências da desigualdade de oportunidades.

O desenrolar do impedimento do livre exercício da profissão pelo médico imigrante pôde ser observado ao longo do texto que, embora não gere, no momento, a solução prática para resolução de todos os problemas ligados ao tema, possibilita, no mínimo, a inquietação e o estímulo a pensar o outro para além de dogmas e, no futuro, assentar um país mais justo, plural e acolhedor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.

ARENDDT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Covilhã: LusoSofiapress, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos da teoria crítica e filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 10 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. **Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957. **Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3268.htm. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. **Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de**

julho de 1981, e dá outras providências. Brasília, DF, out. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.333, de 12 de setembro de 2016. **Prorroga o prazo de dispensa de que trata o art. 16 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.** Brasília, DF, set. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13333.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **As Cartas da Promoção da Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BRITO, Antônio José Guimarães. **Direito e Barbárie:** a alteridade como juízo de valor jurídico e reconhecimento do Outro a partir do discurso (des) colonialista latinoamericano. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart; COSTA, Éder Dion de Paula. **Trabalho como limite ao neoliberalismo e à livre iniciativa.** Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho, Curitiba, v.2, n.2, p. 227-246, Jul/Dez, 2016.

CONPEDI. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/1242/1672>. Acesso em: 24 mai. 2021.

CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, Desiguais e Desconectados.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

COSTA, Emily; BRANDÃO, Inaê. **Venezuelanos deixam Roraima e retornam ao país após confusão com morte de brasileiro e imigrante.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/09/08/venezuelanos-deixam-rr-e-retornam-ao-pais-em-meio-a-tensao-apos-confusao-com-morte-de-brasileiro-e-imigrante.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2019.

DESF. **Informação e Gestão da Atenção Básica.** Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acesoPublico/relatorios/relHistoricoCoberturaAB.xhtml>. Acesso em: 20 fev. 2021.

DE MAGLIE, Cristina. **Crimes culturalmente motivados.** São Paulo: RT, 2017

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 jan. 2020.

DUSSEL, D. Enrique. **Para uma ética da libertação latino-americana:** acesso ao ponto de partida da ética. São Paulo: Loyola, 1977.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana:** a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FÉLIX, Jackson; COSTA, Emily. **Após ataques de brasileiros, 1,2 mil venezuelanos deixaram o país, diz Exército.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/19/pacaraima-tem-ruas-desertas-apos-confronto-entre-brasileiros-e-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FONTES, Nancy Rita Vieira. **Identidade e alteridade em João Ubaldo Ribeiro:** um brasileiro em Berlim. Texto s.d.

GELLNER, Ernest. **Nations and Nationalism.** Oxford: Basil Blackwell, 1983.

GOMES, Márcia Letícia. **Migração, Refúgio e Direitos Humanos:** Um Olhar para os Movimentos Migratórios Contemporâneos. Curitiba: Prismas, 2017.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GUSMÃO, 1999, p. 42. Cf. GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. **Linguagem, Cultura e Alteridade**: imagens do outro. Cadernos de Pesquisa nº 107, julho/1999.

HALL, Edward T. The Power of Hidden Differences. In: Milton J. Bennett. **Basic Concepts of Intercultural Communication**. Intercultural Press, 1998;

HALL, Edward T. **The silent language**. New York: Doubleday & Company, Inc., 1959;

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&a, 2006;

HARARI, Yuval Noah. **Notas sobre a pandemia: e breves lições para o mundo pós-coronavírus**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

INEP. **Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida)**. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/educacao-superior/revalida>. Acesso em: 29 jul. 2020.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KRETZMANN, Carolina Giordani. **Multiculturalismo e diversidade cultural: comunidades tradicionais e a proteção do patrimônio comum da humanidade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, p. 1 – 150.

KROHLING, Aloísio. **Direitos humanos fundamentais: Diálogo intercultural e democracia**. São Paulo: Paulus, 2010.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós**: ensaios sobre a alteridade. Petrópolis: Vozes, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo jurídico do Princípio da Isonomia**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Brasília: UNESCO, 2000.

NERI, Marcelo; SOARES, Wagner. **Desigualdade social e saúde no Brasil**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 18, supl. p. S77-S87, 2002.

OBBERG, Kalervo. **Cultural Shock**: Adjustment to New Cultural Environments. Practical Anthropology, 2006.

OIM. **Derecho Internacional sobre Migración**: Glosario sobre Migración. Disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf. Acesso em: 29 jun. de 2020.

OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

OIT. **Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235186/lang--pt/index.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

OMS. **Diminuindo diferenças**: a prática das políticas sobre determinantes sociais da saúde: documento de discussão. Rio de Janeiro: OMS; 2011. Disponível em: http://www.who.int/sdhconference/discussion_paper/Discussion_Paper_PT.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

PAULO, Paula Paiva. **Ato anti-imigração na Paulista foi contra a lei, dizem especialistas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/ato-anti-imigracao-na-paulista-foi-contr-a-lei-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PAVIANI, Jayme. **Cultura, humanismo e globalização**. Caxias do Sul: Educus, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAMALHO FILHO, Jorge Eliano; LIMA, Anna Elisa lung. **O Programa Mais Médicos e a cooperação trilateral Brasil-OPAS-Cuba para o fortalecimento da atenção básica no SUS**. Disponível em: https://www-hmg.saude.gov.br/images/pdf/2018/outubro/22/13_Jorge_Ramalho_Anna_Lima.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

RAWLS, John. **Liberalismo Político**. São Paulo: Editora Ática, 2000b.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

SCHEFFER, Mário *et al.* **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo: FMUSP, CFM, 2020.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SIDEKUN, Antonio. Cultura e Alteridade in: TREVISAN, Amarildo Luiz; ROSSATO, Noeli Dutra; TOMAZETTI, Elisete Maria. **Cultura e Alteridade**: Confluências. Ijuí: UFSM, 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SINGER, Peter. **The most good you can do**: how effective altruism is changing ideas about living ethically. New Haven and London: Yale University Press, 2015.

SOARES, Hector Cury. **A justiciabilidade do direito prestacional à saúde e os critérios para o controle jurisdicional à luz da Constituição Federal de 1988**. Tese de Doutorado em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 25. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2019.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; HERINGER JUNIOR, Bruno. Multiculturalismo liberal e imigração: os limites da política da diferença. **Espaço Jurídico Journal Of Law [Ejll]**, Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 821-842, 20 dez. 2016. Universidade do Oeste de Santa Catarina. <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i3.10715>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/10715/pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; RANGEL, Aline Luciane Lopes. Direitos Humanos: um olhar para a identidade, alteridade e novas concepções de cultura. In: Diferentes, desiguais e desconectados: os direitos humanos nas fronteiras. In: LONDERO, J. C., BIRNFELD, C. A. H. **Direitos Sociais Fundamentais**: contributo interdisciplinar para a redefinição das garantias de efetividade. Rio Grande: Editora da FURG, 2013.

STARFIELD, Barbara. **Atenção primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2002.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

TORELLY, Marcelo; YAMADA, Erika (org.). **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil**. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/aspectos-juridicos-da-atencao-aos-indigenas-migrantes-da-venezuela-para-o-brasil>. Acesso em: 10 de fev. de 2021.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: A. P. C. Medeiros (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a diversidade cultural**, 2002. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

UNESCO. **Declaração de Princípios sobre a Tolerância**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/paz/dec95.htm>. Acesso: 10 jul. 2020.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a diversidade cultural**, 2002. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

UNHCR. **Global Trends forced displacement**. Disponível em: <https://www.unhcr.org>. Acesso em: 15 ago. de 2020.

VIDAL, Daiane; LOCATELI, Cláudia Cinara. **Interculturalidade**: Matriz de Fundamentação das Constituições do Equador e da Bolívia. In WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca. **Temas Atuais sobre o Constitucionalismo Latino-Americano**. São Leopoldo, Karywa, 2015.

WHO. **Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. Disponível em:

[https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihremergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihremergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Acesso em: 29 jul. 2020.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003.