

O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR E A LITIGÂNCIA ESTRUTURAL DA DEFENSORIA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA EM CAMPO GRANDE (MS)***THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION AND THE STRUCTURAL LITIGATION OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE: A CASE STUDY OF THE CIVIL ACTION FILED IN CAMPO GRANDE (BRAZIL)***Ana Paula Martins Amaral¹Mateus Augusto Sutana e Silva²**RESUMO**

O presente artigo analisa a materialização do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular no âmbito local, a partir da Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001, proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul em face do Município de Campo Grande. Parte-se da premissa de que a litigância estrutural pode funcionar como instrumento de internalização de compromissos internacionais de *soft law*, conferindo-lhes densidade normativa e efetividade concreta. O estudo fundamenta-se nos referenciais do transconstitucionalismo, da fraternidade jurídica e da governança migratória multinível, demonstrando como esses eixos teóricos se articulam na promoção de políticas públicas inclusivas. Metodologicamente, trata-se de pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso, com utilização de pesquisa bibliográfica e análise documental de normas internacionais, legislação nacional, relatórios institucionais e peças processuais. Conclui-se que a Defensoria Pública atua como agente de articulação entre ordens jurídicas e níveis federativos, promovendo a transformação de diretrizes globais em ações estruturadas no plano municipal e contribuindo para a consolidação de um modelo cooperativo de governança migratória orientado pelos direitos humanos.

Palavras-chave: Defensoria Pública; Governança Migratória; Litigância Estrutural; Migração; Pacto Global.

ABSTRACT

This article examines the local implementation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration through the analysis of Public Civil Action No. 0819561-32.2021.8.12.0001, filed by the Public Defender's Office of the State of Mato Grosso do Sul against the Municipality of Campo Grande. It argues that structural litigation may operate as an institutional mechanism for internalizing international soft law commitments, transforming political guidelines into enforceable and monitorable public

1 Pós-doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e professora permanente no Programa de Pós-graduação em Direito e da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Professora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Autora de várias obras e artigos científicos.

2 Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Defensor Público do Estado de Mato Grosso do Sul, atuando atualmente como Assessor para Assuntos Institucionais da Defensoria Pública-Geral. Entre 2019 e 2021 foi Coordenador do Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e do Núcleo de Ações Institucionais e Estratégicas (NAE).

policies. The theoretical framework is grounded in transconstitutionalism, legal fraternity, and multilevel migration governance, highlighting the interaction between international norms, constitutional principles, and municipal administrative practice. Methodologically, the study adopts an applied and qualitative approach, structured as a case study, and is based on bibliographic research and documentary analysis of international instruments, domestic legislation, institutional reports, and judicial records. The findings indicate that the Public Defender's Office plays a strategic role in connecting global standards to local governance, fostering accountability, institutional coordination, and rights-based public policy design in the field of migration.

Keywords: *Global Compact; Migration; Migration Governance; Public Defender's Office; Structural Litigation.*

1. INTRODUÇÃO

A história da humanidade é, em grande medida, a história de pessoas em movimento. Desde os primeiros deslocamentos motivados pela sobrevivência até os fluxos migratórios complexos do século XXI, migrar sempre foi uma forma de buscar proteção, dignidade e novas oportunidades. Hoje, milhões de pessoas vivem fora de seus países de origem, formando uma parcela significativa da população mundial. Na América Latina e no Caribe, essa realidade assume contornos próprios: a região é, ao mesmo tempo, lugar de partida, de passagem e de acolhida, marcada por desigualdades sociais profundas e por desafios estruturais persistentes.

Na experiência latino-americana, as migrações não decorrem de um único fator. Elas resultam da combinação de crises econômicas prolongadas, instabilidades políticas, desigualdades históricas e, cada vez mais, dos efeitos das mudanças climáticas. Há países que concentram fluxos intensos, tanto internos quanto internacionais, revelando que a mobilidade humana deixou de ser fenômeno excepcional. Ela faz parte da vida contemporânea e influencia diretamente a forma como os Estados organizam suas políticas públicas, estruturam suas instituições e garantem direitos fundamentais.

Diante dessa realidade, a comunidade internacional buscou construir respostas conjuntas. Em 2018, foi adotado um marco global voltado à promoção de uma migração mais segura, ordenada e regular, fundamentado na cooperação entre os Estados, no respeito à soberania e na centralidade dos direitos humanos. Embora não imponha obrigações jurídicas obrigatórias, esse instrumento estabeleceu parâmetros comuns e diretrizes capazes de orientar políticas nacionais e locais, fortalecendo a coordenação e a previsibilidade na gestão da mobilidade humana.

O Brasil participou da construção desse compromisso internacional, reafirmando sua tradição diplomática vinculada aos direitos humanos. Após um período de distanciamento, o país retomou formalmente sua adesão, sinalizando que a agenda migratória global é compatível com sua legislação interna e com seus objetivos de desenvolvimento.

É nesse contexto que este artigo se insere. O trabalho analisa como esses compromissos internacionais podem se tornar realidade no plano local, a partir da Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001, proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul contra o Município de Campo Grande. A ação busca estimular a criação de políticas públicas voltadas ao acolhimento e à integração de migrantes, além do enfrentamento de práticas discriminatórias, transformando diretrizes internacionais em medidas concretas no cotidiano municipal.

Parte-se da compreensão de que essa iniciativa representa um exemplo significativo de litigância estrutural em direitos humanos. Ao acionar o sistema de justiça, a Defensoria Pública não apenas reivindica direitos individuais, mas provoca ajustes institucionais e incentiva a reorganização de políticas públicas. A atuação judicial, nesse sentido, funciona como elo entre normas internacionais e a administração local, aproximando compromissos globais da realidade concreta das pessoas.

Metodologicamente, o estudo combina pesquisa bibliográfica e análise documental, adotando perspectiva interdisciplinar que dialoga com o Direito, a Ciência Política e as Relações Internacionais. O argumento central sustenta que a Defensoria Pública, ao ajuizar a ação, exerce papel ativo na governança migratória, articulando diferentes ordens normativas e contribuindo para transformar orientações globais — ainda que não vinculantes — em políticas públicas efetivas. Assim, o artigo procura demonstrar que, quando há compromisso institucional, cooperação e estratégia jurídica adequada, mesmo instrumentos internacionais de natureza programática podem produzir efeitos concretos na promoção da dignidade humana.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este trabalho foi construído a partir da compreensão de que o fenômeno migratório não pode ser analisado apenas como dado estatístico ou como categoria normativa abstrata. Ele envolve pessoas concretas, instituições reais e decisões políticas que impactam diretamente a vida de indivíduos em situação de vulnerabilidade. Por essa razão, a pesquisa foi estruturada de maneira a combinar rigor acadêmico com sensibilidade institucional, buscando compreender como compromissos internacionais se transformam (ou deixam de se transformar) em políticas públicas efetivas no plano local.

A investigação possui natureza aplicada, pois não se limita à reflexão teórica sobre governança migratória ou transconstitucionalismo, mas procura examinar um caso concreto (a Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001) como expressão prática de implementação de direitos humanos. O objetivo foi compreender como a atuação da Defensoria Pública pode induzir mudanças estruturais na administração municipal, especialmente quando há omissão na formulação de políticas voltadas à população migrante.

Quanto aos seus fins, a pesquisa é descritiva e explicativa. É descritiva porque organiza e apresenta, de maneira sistemática, o conteúdo do Pacto Global para Migração, a estrutura da governança migratória no Brasil e os fundamentos jurídicos da ação coletiva analisada. Ao mesmo tempo, é explicativa porque busca entender por que e como esses elementos se articulam, investigando a relação entre soft law, princípios constitucionais e litigância estrutural, e demonstrando de que modo essa interação pode produzir transformações institucionais.

A abordagem adotada é qualitativa. Optou-se por essa perspectiva porque o objeto do estudo — a articulação entre ordens jurídicas, instituições e políticas públicas — exige análise interpretativa e contextual. O foco não está na mensuração numérica de dados. O centro da análise reside na compreensão dos significados normativos, das escolhas institucionais e das estratégias jurídicas adotadas.

O método do estudo de caso foi escolhido como estratégia principal de investigação. A Ação Civil Pública analisada funciona como recorte empírico que permite observar, em profundidade, como compromissos internacionais podem ser internalizados no âmbito municipal. O caso concreto serve, portanto, como ponto de partida para reflexões mais amplas sobre governança multinível, transconstitucionalismo e o papel da Defensoria Pública na promoção de direitos humanos.

No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa combinou levantamento bibliográfico e análise documental. A bibliografia consultada abrangeu obras e artigos sobre transconstitucionalismo, fraternidade jurídica, governança migratória e litigância estrutural, permitindo a construção do referencial teórico que sustenta o trabalho. Já a análise documental incluiu textos normativos internacionais, legislação brasileira, relatórios institucionais e peças processuais da ação civil pública, possibilitando examinar concretamente a fundamentação jurídica e os pedidos formulados.

A investigação também se caracteriza por sua natureza interdisciplinar, dialogando com o Direito Constitucional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Ciência Política e as Relações Internacionais. Essa opção decorre do reconhecimento de que a migração é fenômeno complexo, que não pode ser compreendido adequadamente a partir de uma única perspectiva disciplinar.

Por fim, é importante reconhecer que o estudo se concentra em um caso específico, o que naturalmente impõe limites à generalização dos resultados. Ainda assim, a profundidade da análise permite extrair reflexões relevantes sobre o potencial transformador da litigância estrutural e sobre o papel das instituições de justiça na concretização de compromissos internacionais. Mais do que apresentar uma conclusão fechada, a metodologia adotada busca contribuir para um debate em construção: como transformar normas e pactos globais em experiências reais de inclusão e dignidade no âmbito local.

3. MARCO TEÓRICO: TRANSCONSTITUCIONALISMO, FRATERNIDADE JURÍDICA E SOFT LAW

O direito contemporâneo vive uma tensão entre fronteiras formais e problemas globais. Questões como migração, meio ambiente e desigualdade desafiam a lógica estatal clássica e exigem novos métodos de interpretação e de atuação institucional. Três conceitos sustentam essa leitura: o transconstitucionalismo, a fraternidade jurídica e a soft law.

3.1. TRANSCONSTITUCIONALISMO: O DIÁLOGO ENTRE ORDENS JURÍDICAS

O conceito de *transconstitucionalismo*, formulado por Marcelo Neves em sua obra homônima (*Transconstitucionalismo*, Martins Fontes, 2014), descreve o processo de comunicação entre diferentes ordens constitucionais — nacional, internacional e supranacional — para solucionar problemas que atravessam fronteiras. Para Neves, "o transconstitucionalismo envolve problemas jurídicos que perpassam ordens diversas, exigindo pontes de transição e conversações constitucionais entre esferas estatais e internacionais"³

Essa ideia rompe com a hierarquia tradicional entre direito interno e direito internacional e propõe uma relação horizontal de aprendizagem mútua. No campo migratório, o transconstitucionalismo manifesta-se quando normas internacionais, como o GCM, são reinterpretadas à luz da Constituição brasileira e, simultaneamente, inspiram políticas locais.

A Defensoria Pública atua como ponte operativa desse processo: é a instituição que leva os parâmetros internacionais de dignidade e não discriminação ao nível municipal, utilizando o Judiciário como arena de diálogo entre ordens jurídicas. Assim, o transconstitucionalismo deixa de ser conceito teórico e torna-se método institucional de implementação de direitos humanos.

3.2. FRATERNIDADE JURÍDICA: O CONTEÚDO ÉTICO DA INCLUSÃO

O segundo eixo teórico é a fraternidade jurídica, desenvolvida por José Luiz Quadros de Morais em *Fraternidade Jurídica e Instituições Inclusivas* (Atlas, 2024). Morais propõe resgatar a fraternidade como valor normativo esquecido do constitucionalismo moderno, colocando-a ao lado da liberdade e da igualdade. A fraternidade não é caridade, mas dever de solidariedade ativa que incide sobre o Estado e suas instituições.

Aplicada à migração, a fraternidade implica reconhecer o migrante como sujeito de direitos, independentemente de nacionalidade ou situação documental. A política

3 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 207.

pública fraterna busca acolher, integrar e proteger, evitando que a vulnerabilidade se transforme em exclusão.

No caso da ACP de Campo Grande, a fraternidade é traduzida em medidas concretas: plano municipal, campanhas antixenofobia, intérpretes, conselhos participativos e centros de referência. Em todos esses pontos, a Defensoria dá forma jurídica a um imperativo ético: a proteção da pessoa humana como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

3.3. SOFT LAW E GOVERNANÇA GLOBAL

O terceiro pilar do marco teórico é o *soft law*, expressão usada para designar normas internacionais não coercitivas, mas dotadas de força política e simbólica. No campo dos direitos humanos, o *soft law* opera como mecanismo de coordenação e aprendizado.

O *Pacto Global para Migração* é um exemplo paradigmático: não cria obrigações jurídicas diretas, mas institui padrões de comportamento, indicadores e mecanismos de acompanhamento, como o International Migration Review Forum (IMRF) e o UN Network on Migration.

Segundo Leandro Rizzi (2022, p. 3), "a eficácia da *soft law* deriva da pressão entre pares e da legitimação pública, mais do que de sanções formais"⁴. Esse tipo de norma depende da capacidade dos Estados de internalizá-la por meio de políticas públicas e práticas administrativas.

O Brasil tem recorrido a instrumentos de *soft law* em diversos campos — meio ambiente, transparência e direitos humanos — e, na área migratória, o GCM complementa a Lei de Migração (Lei 13.445/2017), oferecendo parâmetros de governança e cooperação.

Ao fundamentar a ACP no GCM, a Defensoria Pública reforça essa convergência: utiliza o *soft law* como fonte interpretativa e normativa, conferindo-lhe concretude por meio da litigância estrutural. Assim, um pacto internacional de natureza política se transforma em plano de ação judicializado, com prazos, metas e indicadores.

3.4. ACESSO À JUSTIÇA, TUTELA COLETIVA E LITIGÂNCIA ESTRUTURAL

A análise da Ação Civil Pública examinada neste artigo exige sua inserção no debate clássico sobre acesso à justiça, especialmente à luz da chamada segunda onda renovatória do processo civil. Mauro Cappelletti e Bryant Garth identificaram três movimentos históricos voltados à superação das barreiras de acesso ao sistema judicial, sendo o segundo marcado pela criação de mecanismos de representação coletiva destinados à proteção de interesses difusos e coletivos⁵. Para os autores,

4 RIZZI, Leandro. *Soft Law e Direitos Humanos: efeitos normativos no sistema internacional*. Brasília: FUNAG, 2022, p. 3.

5 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

a democratização do acesso à justiça depende da construção de instrumentos processuais capazes de enfrentar desigualdades estruturais que impedem grupos vulneráveis de exercer plenamente seus direitos⁶.

A problemática migratória situa-se precisamente nesse plano estrutural. As dificuldades enfrentadas por pessoas migrantes — discriminação institucional, barreiras linguísticas e ausência de políticas públicas específicas — não configuram lesões isoladas, mas falhas sistêmicas. A utilização da Ação Civil Pública como instrumento para induzir a criação de política municipal de migração alinha-se, portanto, à lógica da segunda onda renovatória: o processo coletivo converte-se em ferramenta de reorganização institucional e ampliação material do acesso a direitos.

No contexto brasileiro, a consolidação da tutela coletiva foi amplamente desenvolvida por Ada Pellegrini Grinover, que ressalta sua função democratizante e racionalizadora do sistema de justiça⁷. Em perspectiva convergente, Kazuo Watanabe destaca que a tutela coletiva permite enfrentar desigualdades estruturais por meio de decisões com eficácia expansiva, aptas a produzir efeitos para além das partes formalmente envolvidas⁸. A legitimação da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas insere-se nesse movimento de fortalecimento institucional voltado à proteção de direitos metaindividuais.

Essa ampliação do acesso à justiça encontra fundamento no próprio modelo constitucional brasileiro. José Joaquim Gomes Canotilho desenvolve a noção de Constituição dirigente, segundo a qual o texto constitucional estabelece compromissos normativos orientados à transformação social⁹. A Constituição de 1988, ao fixar objetivos fundamentais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem ou nacionalidade, impõe deveres positivos ao Estado. Luís Roberto Barroso, por sua vez, enfatiza que a força normativa da Constituição exige atuação estatal orientada à concretização dos direitos fundamentais, sobretudo em contextos de vulnerabilidade¹⁰.

A atuação da Defensoria Pública também pode ser compreendida à luz da teoria da litigância estrutural. Owen Fiss descreve a structural reform litigation como modalidade processual destinada à reorganização de instituições cujas práticas revelam-se incompatíveis com direitos fundamentais¹¹. Nesse modelo, o processo judicial assume caráter prospectivo, estruturante e dialogal, estabelecendo parâmetros de conduta e mecanismos de acompanhamento.

No caso da Ação Civil Pública de Campo Grande, verifica-se precisamente essa dimensão estruturante. A demanda não busca apenas sanar omissões pontuais, mas instaurar política pública permanente, com planejamento, monitoramento

6 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

7 GRINOVER, Ada Pellegrini. As ações coletivas no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 151, p. 11–31, 2007.

8 WATANABE, Kazuo. A tutela coletiva dos direitos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.). *As ações coletivas e a tutela dos interesses difusos e coletivos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

9 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

10 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

11 FISS, Owen M. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1–58, 1979.

e cooperação interinstitucional. A tutela jurisdicional adquire, assim, feição transformadora, orientada à superação de falhas sistêmicas e à construção progressiva de soluções administrativas.

Desse modo, ao articular a teoria do acesso à justiça, a tutela coletiva e a litigância estrutural, evidencia-se que a Ação Civil Pública analisada não constitui mero expediente processual, mas expressão concreta do movimento histórico de democratização do sistema de justiça e de fortalecimento institucional voltado à efetivação de direitos humanos em perspectiva coletiva.

4. O PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR: GÊNESE, OBJETIVOS E ESTRUTURA AMPLIADA

A criação do *Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular* (GCM) marcou um divisor de águas na governança internacional das migrações. Trata-se do primeiro instrumento multilateral abrangente voltado à gestão cooperativa dos fluxos migratórios, adotado em dezembro de 2018 na Conferência Intergovernamental de Marrakesh, no Marrocos, e endossado pela Resolução 73/195 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

A elaboração do Pacto foi impulsionada pela Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (2016), aprovada logo após a chamada *crise migratória europeia* de 2015. Na ocasião, 193 Estados-membros reconheceram a necessidade de um instrumento global que articulasse segurança, solidariedade e desenvolvimento humano. A ONU definiu dois processos paralelos: o Pacto Global sobre Refugiados (GCR), coordenado pelo ACNUR, e o Pacto Global sobre Migração (GCM), sob coordenação da OIM e da recém-criada Rede da ONU para a Migração (UN Network on Migration).

Segundo o relatório da OIM, mais de 281 milhões de pessoas vivem fora do país em que nasceram, e 80 milhões delas estão em situação de vulnerabilidade.¹² O crescimento é contínuo: em 2000, o total era de 173 milhões. Essa tendência evidencia que a mobilidade internacional é um fenômeno estrutural, não episódico, exigindo coordenação global.

4.1. NATUREZA E ALCANCE JURÍDICO

O GCM é, por definição, um instrumento de *soft law*. Não cria obrigações formais, mas estabelece padrões universais de conduta estatal. Cada Estado participante compromete-se a adaptar suas políticas aos 23 objetivos do Pacto, respeitando sua soberania. Conforme explica Rizzi, a eficácia da *soft law* "deriva do controle entre

12 OIM – Organização Internacional para as Migrações. World Migration Report 2024. Genebra: IOM, 2024.

pares e da exposição pública das políticas nacionais, o que gera accountability reputacional e induz convergência normativa"¹³.

O GCM também introduziu mecanismos inéditos de monitoramento:

- o International Migration Review Forum (IMRF), que se reúne a cada quatro anos (a primeira edição ocorreu em Nova York em 2022);
- os Relatórios de Progresso Regionais elaborados por cada continente;
- e os Indicadores de Governança Migratória (MiGOF), desenvolvidos pela OIM para medir o cumprimento dos objetivos.

Esses instrumentos tornam o pacto operacional e auditável, ainda que não coercitivo.

4.2. ESTRUTURA E PRINCÍPIOS GERAIS

O texto do GCM se organiza em quatro eixos temáticos, que abrangem 23 objetivos e 187 compromissos específicos:

1. Coleta e uso de dados (Objetivo 1) – produção e compartilhamento de informações desagregadas, condição essencial para políticas baseadas em evidências.
2. Redução das causas estruturais da migração (Objetivo 2) – combate à pobreza, à desigualdade, aos conflitos e aos efeitos climáticos adversos.
3. Proteção e integração (Objetivos 6 a 17) – trabalho decente, acesso a serviços públicos, inclusão social, combate à xenofobia e promoção da coesão comunitária.
4. Cooperação e parcerias globais (Objetivo 23) – coordenação multinível, cooperação técnica e troca de boas práticas.

O preâmbulo do Pacto consagra dez princípios-guia que orientam a sua interpretação e implementação, entre os quais se destacam a centralidade da pessoa humana, entendida como eixo normativo de todas as políticas migratórias; o respeito à soberania estatal responsável, que reconhece a autonomia dos Estados na gestão migratória sem afastar seus deveres internacionais; a não discriminação, como garantia de igualdade material e de proteção contra tratamentos arbitrários; e o direito ao desenvolvimento sustentável, compreendido como condição estrutural para a redução das migrações forçadas e para a promoção de trajetórias migratórias seguras, ordenadas e regulares.

Como enfatiza Moraes, trata-se de um instrumento "centrado nas pessoas, que reconhece a dignidade humana como fundamento das migrações e propõe a fraternidade como princípio de ação política".¹⁴

¹³ RIZZI, Leandro. *Soft Law e Direitos Humanos: efeitos normativos no sistema internacional*. Brasília: FUNAG, 2022, p. 3.

¹⁴ Modelo inspirado em: TEIXEIRA, Sérgio de Souza. *Litígios estruturais e democracia deliberativa: o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2021.

4.3. O BRASIL E O GCM: ADESÃO, SAÍDA E RETORNO

O Brasil assinou o Pacto em 2018, alinhando-o à Lei n.º 13.445/2017 (Lei de Migração), considerada referência regional por consagrar princípios de igualdade, acolhimento humanitário e integração social. Entretanto, em 2019, o país anunciou sua retirada, alegando incompatibilidade com a soberania nacional. Essa decisão rompeu uma tradição diplomática marcada pela participação em regimes de direitos humanos, como o Sistema Interamericano e o Processo de Cartagena.

Durante os quatro anos seguintes, o Brasil ausentou-se de fóruns internacionais sobre mobilidade e não apresentou relatórios de acompanhamento. A situação se inverteu em 2023, quando o Itamaraty comunicou oficialmente o retorno do país ao GCM, reafirmando o compromisso com os direitos humanos e a Agenda 2030.

Para Neves, o reingresso "é ato de reafirmação ética e jurídica do compromisso do Brasil com a dignidade da pessoa humana e com o multilateralismo solidário"¹⁵. O movimento reposicionou o país na liderança regional do tema e reabriu o diálogo com a OIM e o ACNUR, viabilizando cooperações como o programa MigraCidades, que hoje abrange mais de 50 municípios brasileiros.

4.4. PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

A América Latina é território fértil para o Pacto Global. A região tem tradição de solidariedade humanitária, consolidada desde a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984) e suas revisões em México (2004), Brasil (2014) e Chile (2024) — processo conhecido como Cartagena + 40.

O Plano de Ação do Chile (2024-2034), aprovado por 20 países, reafirma o compromisso latino-americano com a proteção ampliada, incorporando expressamente os efeitos das mudanças climáticas e da mobilidade ambiental. O documento dialoga com o GCM ao propor políticas de regularização migratória, integração socioeconômica e cooperação transfronteiriça.

Experiências nacionais confirmam essa tendência: o Chile, por meio da Lei n.º 21.325, de 2021 (Lei de Migração e Estrangeiria), criou o Serviço Nacional de Migrações (*Servicio Nacional de Migraciones* – SERMIG), órgão público descentralizado que substituiu o antigo Departamento de Estrangeiria e Migração¹⁶; a Colômbia, mediante o Decreto n.º 216, de 1.º de março de 2021, instituiu o Estatuto Temporal de Proteção para Migrantes Venezuelanos (ETPV), mecanismo de regularização com vigência de dez anos que beneficia aproximadamente dois milhões de pessoas¹⁷; e

¹⁵ NEVES, Marcelo. Transconstitucionalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

¹⁶ CHILE. *Ley n.º 21.325, de Migración y Extranjería*. Santiago, 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: CHILE. Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG). *Quiénes somos*. Disponível em: <https://serviciomigraciones.cl/quienes-somos/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

¹⁷ COLÔMBIA. *Decreto n.º 216, de 1.º de março de 2021*. Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. Bogotá, 2021. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_al_migrante_venezolano_05mar-2021.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT. Colombia's Temporary Protection Status (ETPV). Disponível em: <https://www.gfmd.org/pfp/ppd/14125>. Acesso em: 9 fev. 2026.

a Argentina, com o Programa Patria Grande, lançado em 2006 no marco da Lei de Migrações nº 25.871/2003, implementou ampla política de regularização migratória para nacionais do MERCOSUL e Estados associados, tendo regularizado mais de 423 mil imigrantes até 2010¹⁸.

Essas iniciativas mostram que o GCM se tornou referência prática e ética para políticas regionais de mobilidade humana, servindo como guia de governança cooperativa e base para ações estruturais, como a ACP de Campo Grande.

5. GOVERNANÇA MIGRATÓRIA MULTINÍVEL NO BRASIL: COMPETÊNCIAS, INSTRUMENTOS E ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

A governança migratória é, por natureza, multinível. Ela combina normas internacionais, políticas nacionais e execução local, articulando-se por meio de cooperação intergovernamental. No Brasil, essa arquitetura está amparada pelos arts. 23 e 30 da Constituição Federal, que reconhecem a competência comum entre União, Estados e Municípios para a promoção dos direitos sociais.

5.1. A DIMENSÃO FEDERAL

A União detém competências exclusivas para editar leis gerais sobre entrada e saída de estrangeiros, naturalização e refúgio (CF, arts. 21 e 22). É responsável pela coordenação da política nacional e pela interlocução internacional. Entre os principais órgãos e mecanismos federais estão:

- o Ministério da Justiça e Segurança Pública, que abriga o Departamento de Migrações (DEMIG) e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE);
- o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), que elabora estatísticas e estudos;
- e a Polícia Federal, responsável pelo controle de fronteiras e expedição de documentos migratórios.

O Estado brasileiro também participa de mecanismos regionais, como o Processo de Quito (desde 2018), fórum criado para coordenar respostas regionais ao êxodo venezuelano.

18 ARGENTINA. *Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria – Patria Grande*. Disposición DNM nº 53.253/2005. Buenos Aires, 2006. Cf. CERRUTTI, Marcela. Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina. *Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población*, Buenos Aires, n. 2, 2009. Disponível em: https://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/Diagnostico_de_las_Poblaciones_de_Inmigrantes_en_Argentina.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: VELÁZQUEZ BATTISTESSA, Cecilia. Regularización migratoria en el MERCOSUR: evidencia del programa “Patria Grande” en Argentina. 2012. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar>. Acesso em: 9 fev. 2026.

5.2. O PAPEL DOS ESTADOS

Os Estados funcionam como ponte entre diretrizes federais e execução municipal. Eles coordenam políticas regionais de assistência, trabalho, educação e saúde, oferecendo capacitação e apoio técnico aos municípios.

No plano subnacional, diversos estados brasileiros instituíram comitês e conselhos temáticos. O Paraná, pioneiro na criação de um conselho específico para a política migratória (CERMA, Lei Estadual nº 18.465/2015), aprovou em 2022 o 2º Plano Estadual para a Promoção e Defesa dos Direitos dos Migrantes, Refugiados e Apátridas, com ações voltadas à qualificação profissional e inclusão laboral.¹⁹ O Rio Grande do Sul, por meio do COMIRAT-RS (Decreto nº 55.634/2020), protagonizou a articulação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais (FONACCERAM), espaço de coordenação federativa para políticas migratórias.²⁰

No Mato Grosso do Sul, a Defensoria Pública Estadual exerce protagonismo especial: atua como órgão articulador entre o governo estadual, prefeituras e organismos internacionais, promovendo seminários, campanhas e ações judiciais voltadas à proteção de migrantes e refugiados²¹.

5.3. O NÍVEL MUNICIPAL: O ESPAÇO DA EFETIVIDADE

É, contudo, no município que o direito se torna realidade. O migrante vive o cotidiano das políticas locais: busca atendimento no SUS, matricula os filhos em escolas públicas, procura emprego e assistência social. O art. 30, I, da Constituição garante aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui políticas de inclusão e integração social.

A experiência do programa MigraCidades, implementado pela OIM em parceria com a UFRGS e a ENAP, confirma essa centralidade. Desde 2020, mais de 80 governos locais — entre municípios e estados de todas as regiões do país — já participaram do processo de certificação, que inclui capacitação de gestores, diagnóstico das políticas locais e definição de ações prioritárias, organizadas em torno de dez dimensões de governança migratória (dados, transparência, acesso a serviços de saúde, educação, assistência social, trabalho, participação, entre outras²².

19 PARANÁ. Lei nº 18.465, de 24 de abril de 2015. Cria o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná – CERMA. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 2015. Cf. também: PARANÁ. Secretaria da Justiça e Cidadania. 2º Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Migrantes, Refugiados e Apátridas. Curitiba, 2022. Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-06/segundo_plano_estadual_de_politicas_publicas_para_migrantes_refugiados_e_apatridas.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026.

20 RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 55.634, de 2020. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT-RS. Cf. também: ACNUR. Políticas Públicas. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/politicas-publicas>. Acesso em: 9 fev. 2026.

21 DEFENSORIA-Geral dialoga com prefeito de Corumbá sobre rede de atendimento ao migrante. Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, 29 set. 2025. Disponível em: <https://www.defensoria.ms.def.br/imprensa/noticias/7812-defensoria-geral-dialoga-com-prefeito-de-corumba-sobre-rede-de-atendimento-ao-migrante>. Acesso em: 11 fev. 2026.

22 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). MigraCidades: aprimorando a governança migratória local no Brasil. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: 9 fev. 2026. Cf. também: OIM. Mais de 50 governos locais das cinco regiões do país irão participar do processo de certificação de 2024 da Plataforma MigraCidades. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/mais-de-50-governos-locais-das-cinco-regioes-do-pais-irao-participar-do-processo-de-certificacao-de-2024-da-plataforma-migracidades>. Acesso em: 9 fev. 2026.

Campo Grande, antes da ACP, não possuía plano nem estrutura específica, o que a colocava fora da rede. A ação proposta pela Defensoria buscou justamente preencher esse vazio, articulando o município à governança nacional e global.

5.4. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO EIXO FEDERATIVO

A Defensoria Pública, embora não detenha competência administrativa, desempenha um papel estratégico na governança federativa: articula, provoca e monitora. Dotada de autonomia funcional (CF, art. 134), pode agir judicialmente quando há omissão estatal e propor medidas de política pública com base nos direitos fundamentais.

No contexto migratório, ela funciona como elo entre os três níveis de governo e as organizações internacionais, garantindo que as obrigações assumidas pelo Brasil encontrem expressão local. A ACP de Campo Grande é exemplo claro dessa função: a Defensoria preencheu a lacuna de coordenação municipal e reaproximou o município da agenda global do GCM.

A governança migratória no Brasil opera como uma teia de responsabilidades compartilhadas.

A União define princípios; os Estados articulam e capacitam; os municípios executam; e a Defensoria Pública garante que todos cumpram seus papéis.

Esse arranjo, fundamentado na cooperação, abre espaço para iniciativas inovadoras e para a judicialização estrutural de políticas públicas. A ACP de Campo Grande insere-se exatamente nesse contexto, funcionando como exemplo de tradução institucional do Pacto Global e de articulação entre direito e gestão.

6. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL: ESTRUTURA, FUNDAMENTOS E IMPACTOS

A Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001, ajuizada pelo Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, é uma das primeiras iniciativas de litigância estrutural em direitos humanos aplicada à migração no Brasil. O caso dialoga diretamente com experiências regionais – como as ações coletivas sobre acolhimento de migrantes venezuelanos na Colômbia e no Peru – e insere a Defensoria Pública brasileira na tradição latino-americana de justiça transformadora (fixada pela Corte IDH em casos como *González Lluy vs. Equador*, 2015).

A cidade de Campo Grande experimenta, desde 2016, aumento progressivo de fluxos migratórios, sobretudo de pessoas vindas da Venezuela, Haiti, Paraguai e Bolívia. Segundo dados da Polícia Federal e do OBMigra (2023), o número de registros migratórios na capital sul-mato-grossense saltou 180 % entre 2018 e 2022.

Apesar disso, não havia estrutura pública específica para o atendimento dessa população. Relatórios internos da Defensoria (2021) e do Comitê Estadual de Refugiados e Migrantes apontaram ausência de dados sistematizados, falta de intérpretes nos serviços, inexistência de programas de ensino de português e episódios de discriminação em unidades de saúde.

Essas constatações motivaram a Defensoria a propor uma ação coletiva de caráter estrutural, voltada à construção de uma política municipal de migração, inspirada nas dez dimensões do programa MigraCidades/OIM: (1) governança, (2) dados, (3) acesso a serviços, (4) trabalho, (5) educação, (6) participação, (7) cultura, (8) igualdade, (9) segurança e (10) cooperação.

A ACP foi estruturada a partir de cinco blocos de obrigações interdependentes, que compõem um modelo abrangente de governança migratória local.

O primeiro eixo diz respeito ao planejamento e à produção de dados, contemplando a criação do Plano Municipal do Imigrante e Refugiado (PMI), a elaboração de diagnóstico atualizado sobre a população migrante no município e a integração das informações produzidas ao sistema do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).

O segundo eixo volta-se à institucionalização das políticas migratórias, prevendo a instalação de um Centro de Referência e Acolhimento ao Imigrante (CRAI) e a criação de um Conselho Municipal de Migrantes e Refugiados, com composição paritária entre poder público e sociedade civil.

O terceiro bloco trata da integração e do acesso a serviços públicos, abrangendo a capacitação de servidores municipais para o atendimento à população migrante, a tradução de formulários e documentos oficiais, a definição de protocolos específicos para matrícula escolar e a garantia de acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O quarto eixo concentra-se na prevenção e no enfrentamento da xenofobia, por meio da realização de campanhas educativas e da criação de um canal multilíngue de denúncia voltado ao registro de práticas discriminatórias.

Por fim, o quinto bloco refere-se ao monitoramento e à avaliação contínua das políticas implementadas, compreendendo a elaboração de relatórios semestrais, a definição de indicadores públicos de desempenho e o estabelecimento de cooperação técnica com organismos internacionais, como a OIM e o ACNUR, além de instituições universitárias.

Esse desenho processual segue o modelo de litigância estrutural dialogal, no qual o Judiciário acompanha a execução mediante audiências públicas e ajustes periódicos, evitando a substituição da gestão pública por decisões judiciais centralizadas²³.

23 Modelo inspirado em: TEIXEIRA, Sérgio de Souza. Litígios estruturais e democracia deliberativa: o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais. São Paulo: Saraiva, 2021.

A ação ancora-se em três planos normativos complementares, cuja articulação confere robustez jurídica aos pedidos formulados.

No plano internacional, a fundamentação remete ao Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, especialmente aos objetivos que tratam da coleta e utilização de dados, da facilitação de migração regular, da redução de vulnerabilidades, do acesso a serviços básicos, da inclusão e coesão social, da eliminação de discriminação e da cooperação internacional. Somam-se a esse fundamento o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no que se refere à obrigação progressiva dos Estados de assegurar o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos, e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, adotada em 2015, que reforça a dimensão protetiva voltada a migrantes em condição de envelhecimento.

No plano constitucional, a ação fundamenta-se nos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, nos objetivos fundamentais da República - notadamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos -, no princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e na competência comum dos entes federativos para cuidar da saúde, da assistência pública e da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

No plano infraconstitucional, a ação sustenta-se na Lei de Migração, que consagra princípios como a não discriminação, o acolhimento humanitário e o acesso igualitário a serviços públicos, bem como na Lei da Ação Civil Pública, que confere legitimidade à Defensoria Pública para a tutela de direitos difusos e coletivos.

A Defensoria também cita a jurisprudência da Corte IDH no caso *Vélez Loor vs. Panamá* (2010), que veda a detenção arbitrária de migrantes e impõe deveres positivos de integração, e a Opinião Consultiva OC-18/03, sobre a condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados.

Embora não haja expressamente menção aos objetivos, de forma implícita foram tratados os seguintes, conforme tabela²⁴:

EIXO DO GCM	OBJETIVO	IMPLEMENTAÇÃO NA ACP DE CAMPO GRANDE
Dados (Obj. 1)	Produzir dados desagregados	Diagnóstico municipal + integração ao OBMigra
Vulnerabilidades (Obj. 7)	Reduzir riscos sociais	Atendimento especial a mulheres e crianças migrantes
Trabalho decente (Obj. 6)	Inserção laboral e ética no recrutamento	Ações com FUNTRAB e FUNSAT; oficinas profissionalizantes
Serviços básicos (Obj. 15)	Acesso à saúde e educação	Protocolos SUS/SUAS; intérpretes comunitários

24 Autoria própria

Coesão social (Obj. 16)	Inclusão e diversidade	Campanhas públicas e eventos interculturais
Combate à xenofobia (Obj. 17)	Prevenir discriminação	Canal de denúncia multilíngue; formação antirracista
Cooperação (Obj. 23)	Fortalecer parcerias globais	Convênios com OIM, ACNUR e universidades

A ACP pretende instaurar um ciclo contínuo de planejamento, execução e avaliação, permitindo que o município ingresse na rede MigraCidades e passe a receber cooperação técnica da OIM.

Além disso, projeta impacto simbólico relevante: sinaliza que a migração é tema de política pública, não apenas de assistência.

O modelo sul-mato-grossense já inspira debates em outros estados. A Defensoria do Paraná (2024) e a Defensoria de Roraima (2023) estudam ações semelhantes. Em nível regional, a Defensoría del Pueblo da Colômbia e a Defensoría del Pueblo do Equador vêm adotando estratégias parecidas de litígios estruturais para garantir inclusão de migrantes venezuelanos, segundo relatório da OIM (2022).

7. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO AGENTE DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA E DE TRANSCONSTITUCIONALIDADE

A Defensoria Pública brasileira é produto direto do constitucionalismo democrático inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Sua missão institucional, expressamente prevista no art. 134 da Constituição, ultrapassa a prestação individual de assistência jurídica, compreendendo a promoção dos direitos humanos e a defesa coletiva de grupos em situação de vulnerabilidade. No contexto das migrações contemporâneas, essa função assume contornos transnacionais, exigindo da instituição uma atuação capaz de dialogar com normas, princípios e compromissos que transcendem o Estado-nação, sem perder de vista as realidades locais em que os direitos se concretizam.

Nesse cenário, o transconstitucionalismo constitui eixo teórico central para a compreensão da atuação defensorial. Conforme desenvolvido por Marcelo Neves, o transconstitucionalismo estrutura-se por meio da formação de “redes de aprendizado constitucional”, nas quais distintas ordens jurídicas interagem, trocam experiências e reinterpretam princípios comuns a partir de seus próprios contextos institucionais²⁵. A Defensoria Pública insere-se ativamente nessas redes ao operar como instância de tradução normativa, transportando princípios globais — como a dignidade da pessoa humana, a não discriminação, a igualdade material e a solidariedade — para o sistema jurídico brasileiro e para a administração pública local, conferindo-lhes efetividade por meio de estratégias judiciais e extrajudiciais.

²⁵ NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Essa atuação transconstitucional é densificada por um fundamento ético-jurídico específico: a fraternidade. Conforme a formulação proposta por Moraes, a fraternidade jurídica não se limita a um valor simbólico ou retórico, mas confere substância normativa ao ideal humanitário, permitindo sua conversão em práticas institucionais concretas de inclusão social²⁶. No âmbito da Defensoria Pública, essa fraternidade se manifesta de modo pragmático, por exemplo, na exigência de intérpretes, na adaptação de protocolos administrativos e na construção de fluxos acessíveis para pessoas migrantes e refugiadas. Ao adotar tais medidas, a instituição humaniza a administração pública, reduz barreiras estruturais de acesso e transforma direitos formalmente reconhecidos em experiências reais de cidadania.

A articulação entre transconstitucionalismo e fraternidade encontra expressão concreta na lógica da governança migratória contemporânea. Conforme apontam Sposato e Lage, a governança migratória fundamenta-se em redes interinstitucionais que articulam saberes, competências e responsabilidades entre diferentes atores estatais e não estatais, superando modelos hierárquicos e fragmentados de gestão²⁷. No caso da ação civil pública analisada, a Defensoria Pública materializa essa racionalidade ao coordenar o diálogo entre o Poder Executivo municipal, o Poder Judiciário, universidades e a Organização Internacional para as Migrações, ao mesmo tempo em que fomenta mecanismos de *accountability*, como a produção de relatórios e indicadores públicos, e promove a participação social institucionalizada, especialmente por meio da perspectiva de criação de um Conselho Municipal²⁸.

Esse arranjo institucional revela forte consonância com as diretrizes internacionais recentes, notadamente com o Plano de Ação do Chile (2024–2034), elaborado no âmbito do Processo de Cartagena +40, que recomenda a implementação de mecanismos locais de coordenação entre governos e sociedade civil como condição para a integração sustentável de migrantes e refugiados. A experiência analisada demonstra que tais recomendações não permanecem restritas ao plano programático internacional, mas podem ser efetivamente operacionalizadas no nível local por meio de estratégias jurídicas que combinam litigância estrutural, cooperação multinível e planejamento de políticas públicas.

Nesse contexto, a experiência de Campo Grande projeta a Defensoria Pública como protagonista de uma justiça cosmopolita, em consonância com o cosmopolitismo jurídico de Habermas e com a noção de cidadania mundial desenvolvida por Beck²⁹. Trata-se de um modelo no qual a instituição atua simultaneamente no plano local e no plano global, convertendo pactos internacionais, *standards* regionais e compromissos multilaterais em realidades institucionais comunitárias. O resultado é a consolidação de um novo paradigma defensorial, no qual a Defensoria Pública se afirma como verdadeira engenheira institucional da inclusão, superando a atuação meramente

26 MORAIS, José Luis Bolzan de. *Fraternidade e constitucionalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

27 SPOSATO, Karyna Batista; LAGE, Daniel. Governança Migratória e Direitos Humanos: perspectivas para o século XXI. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 241, 2020.

28 Referência empírica à ação civil pública analisada e aos mecanismos de *accountability* e participação social nela estruturados.

29 HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001; BECK, Ulrich. *O que é cosmopolitismo?* São Paulo: Edições 70, 2011.

contenciosa para assumir funções de formulação de políticas, articulação de redes e promoção de transformações estruturais. Mais do que advogar casos individuais, a instituição passa a desempenhar papel central na construção de respostas jurídicas e administrativas capazes de enfrentar, de forma sistêmica, os desafios complexos impostos pelas migrações contemporâneas.

8. CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, buscou-se demonstrar que a mobilidade humana, longe de constituir fenômeno episódico, integra de modo estrutural a dinâmica social contemporânea, especialmente na América Latina, região marcada por intensos fluxos migratórios e por profundas desigualdades socioeconômicas. A partir dessa constatação inicial, examinou-se a construção de uma governança global da migração, consolidada com a adoção do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, instrumento de soft law que, embora desprovido de coercitividade formal, estabeleceu parâmetros normativos e operacionais capazes de orientar políticas públicas nacionais e locais.

Em seguida, o estudo apresentou o marco teórico que sustenta a análise: o transconstitucionalismo como método de diálogo entre ordens jurídicas; a fraternidade jurídica como fundamento ético-normativo da inclusão; e a soft law como instrumento técnico de coordenação e monitoramento internacional. Demonstrou-se que a conjugação desses três elementos permite compreender a migração não apenas como tema administrativo, mas como questão constitucional e transnacional, que exige respostas institucionais articuladas e cooperativas.

No plano normativo e institucional, examinou-se a estrutura do Pacto Global, sua trajetória de adesão, retirada e retorno do Brasil, bem como a arquitetura multinível da governança migratória brasileira, distribuída entre União, Estados e Municípios. Evidenciou-se que, embora a competência legislativa sobre migração seja federal, a efetividade dos direitos ocorre no espaço municipal, onde se concretizam políticas de saúde, educação, assistência social e inserção laboral. Nesse cenário, a ausência de planejamento local revela-se como lacuna relevante na concretização dos compromissos assumidos internacionalmente.

É nesse ponto que a Ação Civil Pública n.º 0819561-32.2021.8.12.0001 assume centralidade analítica. A ACP proposta pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul não se limita à resolução de uma omissão administrativa específica; ela estrutura um modelo de reorganização institucional voltado à construção de uma política municipal de migração. Ao articular planejamento, produção de dados, criação de estruturas permanentes, capacitação de servidores, mecanismos de combate à xenofobia e instrumentos de monitoramento, a ação traduz objetivos do Pacto Global em obrigações concretas e verificáveis no âmbito local.

Dessa forma, a litigância estrutural revelou-se instrumento apto a conferir densidade normativa ao soft law. O Pacto Global, originalmente concebido como compromisso político internacional, adquire concretude por meio da atuação de uma instituição constitucionalmente legitimada, que o utiliza como parâmetro interpretativo e como fundamento de políticas públicas judicialmente acompanhadas. O que era orientação programática converte-se em metas, relatórios, indicadores e estruturas administrativas.

A análise também evidenciou que a Defensoria Pública desempenha papel estratégico na governança migratória. Dotada de autonomia funcional e legitimidade para a tutela coletiva, a instituição opera como ponte entre ordens jurídicas e níveis federativos. No plano transconstitucional, transporta princípios internacionais para o direito interno; no plano federativo, induz a coordenação entre Executivo municipal, Estado e organismos internacionais; no plano ético, materializa a fraternidade jurídica ao exigir que o migrante seja reconhecido como sujeito de direitos e não como mero destinatário de assistência eventual.

Além disso, o caso de Campo Grande insere-se em movimento regional mais amplo, no qual instituições latino-americanas de defesa de direitos humanos assumem protagonismo na implementação de compromissos internacionais por meio de estratégias estruturais e dialogais. A experiência demonstra que a judicialização, quando orientada por parâmetros cooperativos e por metas progressivas, não substitui a gestão pública, mas a reorganiza e qualifica, promovendo accountability e planejamento.

Sob perspectiva prospectiva, os desafios permanecem relevantes. A consolidação de uma política municipal de migração exige dotação orçamentária estável, institucionalização permanente das estruturas criadas, participação social qualificada e monitoramento contínuo por meio de indicadores públicos. A sustentabilidade das medidas dependerá da incorporação da agenda migratória ao planejamento estratégico municipal e da manutenção do diálogo com redes nacionais e internacionais de governança.

Em conclusão, o percurso desenvolvido neste artigo confirma a hipótese central: instrumentos de soft law podem produzir efeitos concretos quando internalizados por instituições comprometidas com a efetivação de direitos humanos e articulados a estratégias de litigância estrutural. A ACP de Campo Grande evidencia que o transconstitucionalismo não é abstração teórica, mas método operativo; que a fraternidade jurídica não é retórica moral, mas fundamento de políticas inclusivas; e que a Defensoria Pública pode atuar como verdadeiro agente de governança migratória.

Ao unir técnica jurídica, articulação institucional e compromisso ético com a dignidade humana, a Defensoria Pública demonstra que o direito pode ser instrumento de transformação estrutural. Mais do que resolver conflitos individuais, a instituição contribui para a construção de um modelo de Estado que acolhe, integra e aprende - um Estado que reconhece a mobilidade humana como dimensão

permanente da realidade contemporânea e responde a ela com políticas públicas estruturadas, inclusivas e orientadas pelos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Cartagena + 40: la Declaración y Plan de Acción de Chile (2024-2034)**. Santiago: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/es-cl/cartagena40>. Acesso em: out. 2025.
- BANCO MUNDIAL. **Groundswell Part II: acting on internal climate migration**. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248>. Acesso em: out. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BECK, Ulrich. **World at risk**. Cambridge: Polity Press, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Migración internacional en América Latina y el Caribe 2023: desafíos y respuestas políticas**. Santiago: CEPAL, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones>. Acesso em: out. 2025.
- FISS, Owen M. The forms of justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1–58, 1979.
- HABERMAS, Jürgen. **A Constituição da Europa: ensaio sobre o constitucionalismo pós-nacional**. Tradução de Luiz Carlos Bresser Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- MORAIS, José Luiz Quadros de. **Fraternidade jurídica e instituições inclusivas**. São Paulo: Atlas, 2024.
- NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Nova York: United Nations, 2018. (Resolução A/RES/73/195). Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>. Acesso em: out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Migration Governance Framework (MiGOF)**. Genebra: IOM, 2015. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/migration-governance-framework-migof>. Acesso em: out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2024**. Genebra: IOM, 2024. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int>. Acesso em: out. 2025.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **MigraCidades: programa de governança migratória local — relatório 2024**. Porto Alegre: OIM/UFRGS, 2024. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: out. 2025.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

**Artigos
Científicos**

RIZZI, Leandro. **Soft law e direitos humanos: efeitos normativos no sistema internacional**. Brasília, DF: FUNAG, 2022.

SPOSATO, Karyna Batista; LAGE, Daniel. **Governança migratória e direitos humanos: perspectivas para o século XXI**. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 233–251, 2020. DOI: 10.5102/rdi.v17i2.7462.

TEIXEIRA, Sérgio de Souza. **Litígios estruturais e democracia deliberativa: o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2021.

WATANABE, Kazuo. A tutela coletiva dos direitos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.). **As ações coletivas e a tutela dos interesses difusos e coletivos**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.