

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

CECÍLIA LECHNER ALMEIDA

**Inabilitação da solicitação de refúgio na pandemia: retrocesso ou manutenção de
uma política migratória excludente?**

São Paulo

2023

CECÍLIA LECHNER ALMEIDA

**Inabilitação da solicitação de refúgio na pandemia: retrocesso ou manutenção de
uma política migratória excludente?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de São
Paulo, sob a orientação da Professora
Associada Dr.^a Cláudia Perrone Moisés, do
Departamento de Direito Internacional e
Comparado (DIN) da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo (FDUSP).

São Paulo

2023

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Cláudia Perrone, excelente professora. Agradeço por toda a paciência e suporte oferecidos ao longo da construção desse trabalho.

Aos meus pais, que são a base de tudo e sempre me ofereceram todas as ferramentas para que eu tivesse acesso ao melhor nível de educação possível, e constantemente me incentivaram a buscar as melhores oportunidades. Obrigada por todo o amor e auxílio não somente durante esses últimos 5 anos, mas ao longo de toda a vida. Espero que possa corresponder às expectativas depositadas em mim.

À Laura, que apesar das irritações típicas de uma irmã mais nova, sempre se mostrou minha maior fã e grande incentivadora dos meus sonhos mais impossíveis. Sem você, os dias seriam mais penosos e menos movimentados.

Aos meus avós, Francisco e Vera, que mesmo de longe sempre se fizeram presentes, me ofereceram apoio inquestionável e incentivaram todos os meus sonhos, mesmo os que nem eu mesma acreditava.

Ao Bando, Beatriz, Lorena, Lucas, Gabriel e Matheus, grupo de amigos iniciado desde o princípio da faculdade e que se tornou tão essencial para sobreviver à essa experiência maluca que é a São Francisco.

À Beatriz Torres, minha maior ouvinte diante das inúmeras inseguranças e incertezas ao longo dos anos. Sem você, a Faculdade não teria sido tão feliz e caótica. Obrigada por me suportar quando eu mesma não sou capaz de tanto.

Aos meus amigos do intercâmbio, em especial Karen Yui Sagawa e Luiza Mutter, que foram parte fundamental de um momento tão único e especial em minha vida. A amizade de vocês se tornou indispensável em todos os outros momentos.

Ao Leonardo, que foi fundamental nos últimos tempos. Esses últimos meses não teriam sido tão coloridos e leves sem a sua presença, e a vida não seria tão divertida sem você.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa jornada e desses últimos 05 anos. Cada um foi fundamental para que eu tenha chegado até aqui.

”Nunca pensei que isso pudesse me acontecer. Mas me dei conta de que qualquer um pode virar um ‘refugiado’. Basta que seu país desmorone. E aí, ou você desmorona junto, ou vai embora”.

A odisseia de Hakim.

RESUMO

A presente Tese de Láurea se enquadra na área de Direito Internacional, especificamente no âmbito dos direitos humanos e do direito dos refugiados, e busca analisar o tratamento ofertado aos migrantes pelo governo brasileiro na contenção da pandemia do Covid-19, com enfoque nas sanções impostas por uma série de portarias interministeriais publicadas em 2020 e 2021. Propõe-se a fazer uma análise crítica de tais dispositivos, utilizando como plano de fundo a governança migratória nacional desde a promulgação da Lei dos Refugiados, em 1997, e o histórico do país no âmbito do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, analisando, ainda, o caso específico dos venezuelanos.

Palavras-chave: Direito dos refugiados. Inabilitação do pedido de refúgio. Deportação sumária.

ABSTRACT

This research falls within the area of International Law, specifically in the field of human rights and refugee rights, and seeks to analyze the treatment offered to migrants by the Brazilian government in the containment of the Covid-19 pandemic, focusing on the sanctions imposed by a series of interministerial ordinances published in 2020 and 2021. It proposes to make a critical analysis of such devices, using as background the national migratory governance since the enactment of the Refugee Law, in 1997, and the country's history in the Inter-American System of Human Rights, also analyzing the specific case of Venezuelans.

Keywords: Refugee law. Inability to apply for refugee status. Summary deportation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AR - Autorização de Residência

CADH - Convenção Americana de Direitos Humanos

CNIG - Conselho Nacional de Imigração

CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

Convenção de 51 ou Convenção de Genebra - Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

CRNM - Carteira de Registro Nacional Migratório (antigo RNE)

DEMIG - Departamento de Migrações

DP-RNM - Documento Provisório para Solicitantes de Refúgio

DPU - Defensoria Pública da União

MJ - Ministério da Justiça

MRE - Ministério das Relações Exteriores

OIM - Organização Internacional para as Migrações

ONU - Organização das Nações Unidas

ONG - Organização Não-Governamental

PF - Polícia Federal

Protocolo de 67 - Protocolo adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados

RNE - Registro Nacional de Estrangeiros

SISCONARE - Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Histórico do direito migratório	9
1.2. Adoção de instrumentos internacionais no tocante à proteção dos refugiados	14
1.3. Adoção de instrumentos internos no tocante à proteção dos refugiados	19
2. Direito dos refugiados	24
2.1. Princípio da Não Devolução.....	24
2.2. Soberania Nacional x Direito dos refugiados	26
2.3. Cláusulas de exclusão.....	29
3. Pandemia do covid-19 e portarias de fechamentos de fronteiras no Brasil	31
3.1. Os impactos da pandemia do Covid-19 sobre a mobilidade humana.....	32
3.1.1. Recomendações da OMS no tocante ao fechamento de fronteiras.....	38
3.2. Pandemia do covid-19 no Brasil.....	44
3.2.1. Portarias de fechamentos de fronteiras	47
3.2.2. Histórico dos dispositivos.....	49
3.2.3. Sanções: inabilitação da solicitação de refúgio e deportação imediata	56
3.3. Judicialização do refúgio	64
3.4. Estudo de caso: a situação particular dos venezuelanos.....	66
4. Considerações finais	72
APÊNDICE I – Histórico de portarias de fechamento de fronteiras	75
REFERÊNCIAS	77

1. INTRODUÇÃO

A política migratória mundial foi fortemente afetada pela pandemia da covid-19. A rápida disseminação do vírus e a repentina urgência de contenção de movimentos populacionais para o controle da doença se tornou um desafio para fluxos migratórios, especialmente para grupos mais vulneráveis, como os refugiados.

O refúgio é um instituto do direito internacional voltado para a proteção de pessoas em situação de perseguição por pertencimento a grupos sociais específicos ou em decorrência de violações generalizadas dos direitos humanos, consoante será exposto ao longo da pesquisa. Dessa forma, é uma proteção voltada justamente para grupos em situação de perigo, que correriam sérios riscos de vida caso retornassem ao seu país de origem.

Com a criação do instituto, desde o século passado, tratados internacionais passaram a prever os direitos mínimos que os Estados teriam que abarcar em suas respectivas legislações, visando garantir um tratamento específico para os refugiados. O Brasil, por sua vez, signatário de tais diplomas, criou uma lei voltada especificamente para o refúgio na década de 90. Desde então, a legislação pátria vinha caminhando em consonância aos diplomas internacionais.

Com a Lei de Migração brasileira em 2017, o país passou a ter um dos textos legais mais protetivos aos imigrantes do mundo, evolução extremamente relevante em nosso direito migratório e, naquele momento, esperava-se que o país se tornaria uma referência na matéria. Ocorre que, na prática, não foi o que ocorreu. O uso cada vez mais frequente de atos normativos infralegais por parte da Administração Pública resultou em Portarias Interministeriais totalmente contrárias à Lei migratória e aos diplomas internacionais existentes, situação extremamente contraditória e difícil de ser compreendida, pela disparidade verificada entre os Poderes Legislativo e Executivo na discussão sobre a matéria.

A pandemia do vírus covid-19 somente fortaleceu esse cenário já desafiador e trouxe consigo uma série de argumentos utilizados pelos governantes para retirada de direitos fundamentais desses grupos. A gravíssima situação em tantas áreas, sociais e da saúde, que a doença trouxe resultou em uma desconsideração dos problemas migratórios e um reforço de ideais xenofóbicos preexistentes, sob as alegações de que o fluxo de estrangeiros considerados indesejáveis intensificaria a disseminação do vírus.

Nesse contexto, as fronteiras terrestres foram fechadas, e as pessoas que conseguiam entrar por elas sem qualquer tipo de autorização de entrada passaram a ficar sujeitas a uma série

de sanções. A principal sanção a ser analisada é a inabilitação do pedido de refúgio, ou seja, o impedimento desses migrantes irregulares de sequer solicitar a proteção garantida pelo refúgio, instituto base do direito internacional migratório. Sua proibição resultou em grandes massas de indivíduos que ingressaram no país e aqui permaneceram sem qualquer tipo de documentação, o que resultou em sérias dificuldades na busca por trabalho e no acesso a instituições nacionais, como o próprio Sistema Único de Saúde (“SUS”), fundamental durante a pandemia. Por mais que muitos desses locais pudessem atender pessoas que não possuíam documentos nacionais, o desconhecimento da população aliado à uma visão negativa dos imigrantes fortalece o desprezo a tais direitos básicos.

A situação ao longo da pandemia, dessa forma, mostrou-se preocupante. No entanto, já existiam indícios anteriores a 2020 de que a política migratória estaria caminhando no sentido de criar barreiras aos migrantes considerados indesejáveis. Uma série de atos do governo Bolsonaro desde 2018 já eram observados com cautela por parte de aplicadores do direito migratório, e o repúdio crescente especialmente aos venezuelanos que ingressavam em território nacional por parte desse governo já demonstrava que essa situação precisaria ser analisada com alerta.

O tema selecionado se justifica por sua importância no contexto da mobilidade humana atual e por envolver a análise da legislação migratória brasileira e de tratados internacionais sobre a migração. Os fluxos migratórios são constantes desde o século passado, e envolvem uma grande parcela da população, direta ou indiretamente. Ante o exposto, o intuito da presente pesquisa é analisar o tratamento ofertado pelo ordenamento jurídico brasileiro aos imigrantes durante a pandemia da covid-19 com suas portarias de fechamento de fronteiras, e investigar se essa política migratória utilizada foi uma inovação na governança brasileira ou se já havia indícios de que caminhava nesse sentido, apresentando como tais atos normativos são vistos perante o direito internacional dos direitos humanos.

O principal objetivo da presente pesquisa é analisar qual foi o impacto das portarias de fechamento de fronteiras nos direitos dos refugiados, e como tal situação foi vista perante o direito internacional dos direitos humanos. Será realizada uma análise crítica do tratamento do governo brasileiro desde 2017 no tocante à mobilidade humana, com enfoque no período da pandemia da covid-19. Para o alcance do fim visado, serão analisados instrumentos internos, tais como a Lei de Migração, a Lei de Refúgio e as Portarias Interministeriais publicadas a

partir de 2017, e instrumentos internacionais, como a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo Adicional de 1967 e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

De forma a atingir os objetivos visados com a presente pesquisa, propõe-se realizar uma análise das portarias interministeriais publicadas ao longo da pandemia da covid-19, observando-as comparativamente com os demais instrumentos de direito interno e internacional ratificados pelo Brasil em matéria de movimentos migratórios. Ademais, será realizada uma revisão bibliográfica de textos, artigos e livros acerca do tema proposto, bem como uma busca por outros atos infralegais publicados após a Lei de Migração, verificando-se sua observância dos demais textos legais. Por fim, será feita uma análise do comportamento do Judiciário paulistano perante a publicação das portarias de fechamentos de fronteiras.

Por meio dos instrumentos supramencionados, acredita-se que será possível alcançar o objetivo proposto, de estudar o caminho que vem tomando a política migratória brasileira desde 1997 e, especialmente, após o início do governo iniciado em 2018. Dessa forma, será feita uma análise dogmática do tema através de um método estruturalista, visando alcançar aos resultados propostos.

1.1. Histórico do direito migratório

A necessidade de se buscar proteção em países diversos daqueles de origem é secular. Já no século XV esse movimento ocorreu com a expulsão de judeus de onde é a atual Espanha e, posteriormente, dos muçulmanos no mesmo local, já no século XVI. Uma proteção institucionalizada, entretanto, só surge próximo ao século XX, quando se passa a ter uma construção de regulamentação do tema. Paulatinamente, iniciou-se o controle de fronteiras e foram instaurados procedimentos de vistos e passaportes.

Até então, a questão migratória e em especial dos refugiados era vista como pontual, não havendo uma organização formal dos Estados para lidar com a situação¹. Liliana Jubilut defende que existem duas razões principais para que, naquele momento, o tema finalmente tenha se tornado pauta de discussão. O primeiro ponto diz respeito ao alto número de refugiados que surge, passando a ser uma questão envolvendo quantidades substanciais de indivíduos, superando os índices dos séculos anteriores. O segundo ponto recai sobre a delimitação dos

¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo, Método, 2007. P. 23-24

Estados como nações, diferentemente do que ocorria anteriormente. Tal fator resultou em uma dificuldade de permanência nos países por não nacionais, considerando que cada um estabelecia suas próprias regras de proteção (ou ausência dela) para esses deslocados².

Assim, o direito internacional somente passou a ter uma disciplina voltada especificamente para as pessoas que precisavam sair de seu país após algum tipo de perseguição a partir do século XX, vez que anteriormente, não existia qualquer proteção aos indivíduos que se encontravam em tais situações³. Mesmo assim, em um primeiro momento a questão não foi compreendida como algo permanente e merecedora de uma resolução a longo prazo, mas sim como algo pontual, voltada para acolher a demanda daquele momento. Dessa maneira, foram utilizados mecanismos para atender apenas o contingente que necessitava de proteção naquele momento, com o estabelecimento de limitantes geográficos e temporais⁴.

Em 1889 a América Latina teve seu primeiro instrumento a tratar de asilo, o Tratado sobre Direito Penal Internacional e Comparado⁵. Posteriormente, já no período pós segunda guerra mundial, a dignidade humana passa a se tornar um valor fundamental das sociedades, especialmente no que concerne aos direitos constitucionais e internacionais. A existência do princípio como direito fundamental impediria, por si só, o tratamento da migração como delito. Assim, a criminalização da migração seria inconstitucional, e a própria negativa do pedido de refúgio em casos de risco de vida e da liberdade de qualquer ser humano passa a ser vista como uma questão problemática⁶. Além da dignidade, a solidariedade também é princípio que passou a ser levado em consideração.

Nesse período, um novo contingente de refugiados surge: os judeus e, com a criação do Estado de Israel, os deslocados palestinos. Nesse momento é criada a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Pelo fato de entenderem na época que se tratava de questão passageira, em decorrência da guerra, o ACNUR foi criado com o intuito de existir apenas durante o período necessário para resolver a

² JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 24-25

³ RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. P. 24-25

⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 25

⁵ MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. P. 93

⁶ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Valores Constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexos sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. P. 116-123.

questão. No entanto, pelo fato de os órgãos terem verificado que se tratava de um problema permanente, continuou existindo até os dias de hoje.

Com a criação dos órgãos, foi publicada a Declaração Universal dos Direitos do Homem (“DUDH”), que se tornou a base da internacionalização dos direitos humanos⁷. A partir de então, passa-se a existir uma proteção institucionalizada do direito ao asilo. O asilo, em sentido amplo, abarca a necessidade de acolhida das pessoas que precisam sair de seu país de nacionalidade ou de residência diante de algum tipo de perseguição sofrida. A partir dele, duas espécies podem ser identificadas: o asilo político (dividido em asilo territorial, diplomático e militar), e o refúgio⁸.

Tem-se, dessa forma, a definição de asilo, em sentido amplo. Este seria justamente o “conjunto de institutos que asseguram o acolhimento de estrangeiro que, em virtude de perseguição odiosa (sem justa causa), não pode retornar ao local de residência ou nacionalidade”⁹. Dessa forma, abarca situações de asilo diplomático e de refúgio.

Jubilut entende que os conceitos de asilo e de refúgio se assemelham no sentido de que ambos visam a proteção de seres humanos perseguidos, embora o asilo seja mais amplo, abarcando situações não contempladas pelo refúgio¹⁰:

Para os afetos da unidade dos institutos, tem-se que os 'buscadores' de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e buscam proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo¹¹.

Inicialmente, o asilo era tratado como uma discricionariedade dos Estados, que tinham liberdade para concedê-lo, ou não. No entanto, paulatinamente o tema se tornou pauta da internacionalização do direito, resultando em instituto regulamentado no âmbito dos tratados de direitos humanos. Existem duas perspectivas nesse sentido. A primeira enxerga o asilo como um direito do Estado, que estabelece sua concessão ou não de acordo com seus próprios parâmetros individuais. No entanto, corrente importante entende que, com a

⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 56

⁸ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 15

⁹ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 15

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 36

¹¹ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 37

internacionalização do asilo, a discricionariedade do Estado deve ser deixada de lado, vez que o Direito Internacional dos Direitos Humanos acaba relativizando o poder estatal.

Assim, os países deixam de possuir uma liberdade incondicionada para definir os critérios de retirada ou concessão do instituto¹². Ressalta-se, inclusive, que em caso de desobediência do Estado, ele poderá ser processado perante tribunais internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Na América Latina, o tema passou a ser verificado com mais atenção na década de 70, momento em que há um crescente de refugiados dessas regiões em decorrência dos sistemas ditoriais verificados nos países da região à época¹³.

Na atualidade, entende-se que a internacionalização do asilo se tornou uma realidade entre os Estados, especialmente aqueles que ratificaram uma série de tratados internacionais, como é o caso do Brasil, de forma que passam a existir situações em que os Estados necessariamente devem garantir assegurar uma proteção ao indivíduo. Dessa maneira, os países não possuem discricionariedade ampla para definirem arbitrariamente os critérios de concessão de refúgio, por exemplo. Logo, o instituto deixa de ser um direito do Estado, e passa a ser um direito do cidadão em situação de perseguição e vulnerabilidade, protegido sob o manto do direito internacional. Nesse sentido, não é viável ou cabível que os países estabeleçam regras contrárias ao ordenamento internacional, vez que a soberania estatal é limitada pelo direito internacional dos direitos humanos.

O início do século XXI, por sua vez,¹⁴ foi marcado pelo aumento de leis migratórias pelo mundo o que, consequentemente, resultou no crescimento de restrições à migração. Além disso, o aumento de controle nas fronteiras também foi marcante nesse período, acarretando na detecção de mais pessoas buscando formas de entrar irregularmente nos países¹⁵. O aumento desse tipo de controle resulta, por óbvio, no aumento de constatação de irregularidades.

Em 2002, iniciou-se uma campanha no Canadá denominada "No one is illegal". O movimento, que logo se espalhou para uma série de outros países, como Espanha, Alemanha e Holanda, tem como objetivo protestar contra o controle de fronteiras e os centros de deportação¹⁵. O ponto principal dos manifestantes é defender que os controles internacionais são uma criação humana discriminatória e racista, que visa impedir a livre circulação. Isso porque, apesar dos avanços, o direito migratório ainda é visto como uma expressão da soberania

¹² RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 20

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 29

¹⁴ DAUVERGNE, Catherine. *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 15

¹⁵ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 09

dos Estados. Os Estados liberais têm como um de seus elementos essenciais a barganha entre a liberdade individual e a segurança coletiva da sociedade, e cada vez mais a migração vem sendo tratada como uma questão de segurança pública, em detrimento à uma questão humanitária, social e econômica¹⁶.

Ante o exposto, verifica-se que o direito migratório nos últimos tempos tem sido marcado por uma série de mudanças significativas em nível nacional e internacional, em resposta aos desafios impostos pela crescente globalização e pelos movimentos migratórios em massa. Uma das principais tendências tem sido a adoção de políticas migratórias mais rigorosas, com uma série de países introduzindo restrições mais severas à entrada e permanência de estrangeiros. Isso se deve em grande parte a preocupações com a segurança nacional e a pressão pública para controlar a imigração ilegal.

Simultaneamente, tem havido esforços para proteger os direitos dos migrantes, incluindo a garantia de acesso aos serviços básicos e a proteção contra discriminação e exploração. Isso se deve em parte ao aumento da conscientização sobre os abusos e violações dos direitos humanos sofridos pelos migrantes em todo o mundo. Também houve uma maior cooperação internacional em questões migratórias, com o estabelecimento de várias organizações e tratados internacionais que visam promover a gestão segura e ordenada dos fluxos migratórios.

No entanto, apesar desses avanços, os desafios enfrentados pelos migrantes continuam a ser significativos, incluindo a discriminação, a xenofobia, a falta de acesso a serviços básicos e a violência. Além disso, muitos países continuam a implementar políticas que tornam a migração mais difícil e arriscada, o que pode levar a um aumento da imigração ilegal e da exploração dos migrantes.

A ideia é que fluxos migratórios gerariam problemas se securitização nos Estados, com a entrada de pessoas "estranhas" à nação, que poderiam acarretar em questões de criminalização. Se essa era a visão anterior a 2020, na pandemia a ideia de securitização voltou-se para o dilema de saúde pública. Se antes a preocupação recaía sobre potenciais aumentos na criminalização que a migração poderia causar, agora o argumento seria de que o crescente fluxo migratório aceleraria a disseminação do covid-19. Verificou-se, portanto, um claro abandono da noção humanitária e social da migração e do refúgio, em específico, para focar apenas na

¹⁶ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 113-114

questão de segurança. A questão da mobilidade humana ao longo da pandemia será melhor explorada no Capítulo 3 desta pesquisa.

1.2. Adoção de instrumentos internacionais no tocante à proteção dos refugiados

O instituto do refúgio surgiu no início do século XX, com a Liga das Nações, diante do alto fluxo de perseguidos pela União Soviética, o que resultou em uma necessidade de proteção internacional de um grande grupo¹⁷. Somente a partir de 1919, com a Sociedade das Nações, o refúgio passou a ser um tema discutido. Anteriormente, eventual proteção a ser concedida a estrangeiro vítima de perseguição dependia exclusivamente da boa vontade dos Estados de acolhida. Em 1921 criou-se o Alto Comissariado para Refugiados, que visava garantir apoio a esse grupo, e a Declaração Universal de Direitos Humanos foi o primeiro documento internacional a estabelecer que as vítimas de perseguição poderiam procurar asilo em outros países, conforme já mencionado no tópico anterior¹⁸.

O órgão era voltado especialmente para auxiliar os russos deslocados em questões sociais, além de tentar providenciar um reassentamento ou repatriação para eles. Houve, inclusive, a criação de passaporte específico para esses indivíduos, visando facilitar sua identificação¹⁹. Ocorre que, paulatinamente, nacionais de outros países passaram a demandar cada vez mais uma proteção internacional em decorrência de violações de seus locais de origem, situação que não era comportada pela instituição, diante de sua competência limitada.

Em 1924, dessa forma, o organismo passa a abranger nacionais armênios, em decorrência do genocídio ocorrido sofrido por esse povo, e em 1927, seu escopo se alarga ainda mais, passando a abranger assírios, turcos e montenegrinos. Já em 1930, o órgão é expandido e se torna o Escritório Nansen para os Refugiados, em homenagem a um dos principais nomes do Alto Comissariado Russo. O Escritório criou o primeiro documento jurídico voltado para os refugiados, a Convenção de 1933, que foi o ponto de partida para a posterior Convenção de 1951, que seria elaborada duas décadas mais tarde. O instrumento ainda trouxe, inovadoramente, o Princípio da Não-Devolução, que será abordado no capítulo seguinte²⁰. Já com o início da segunda guerra mundial, o aumento de deslocados judeus passou a necessitar

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 43-44

¹⁸ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 25

¹⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 75

²⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 76-77

de proteção internacional. Assim, em 1936, surge o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha.

Verifica-se, pela criação desses órgãos, a clara limitação imposta pela sua própria implementação. Eram voltados para nacionais de países específicos em um contexto delimitado. O refúgio, neste momento, não foi tratado como questão relevante internacionalmente, ou como um tema que pudesse perdurar por um longo período de tempo. Eram elaboradas resoluções simples para situações que compreendiam ser de curto prazo, com data para encerramento de suas atividades.

Somente em 1938, período em que os órgãos estavam previstos para suspender seu exercício, é que se passou a discutir sobre a criação de um organismo internacional que pudesse abranger os refugiados de forma geral (embora, a princípio, ainda tenha havido uma série de limitações). Assim, foi criado o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, que pela primeira vez passou a considerar casos individuais de refúgio, em detrimento de grupos coletivos que requeriam atenção²¹.

Alguns anos mais tarde, com a criação da Organização das Nações Unidas (“ONU”), um dos focos de sua atuação desde o princípio visava garantir a proteção dos refugiados. Com isso, em 1948 foi criada a Organização Internacional para Refugiados, que abarcava também, pela primeira vez, a proteção de deslocados internos. A Organização também tinha data de encerramento, porém logo percebeu-se que a questão do refúgio iria perdurar por mais tempo. Assim, em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (“ACNUR”), existente até os dias de hoje²².

O ACNUR trabalha com três mecanismos: integração local, repatriação voluntária e o reassentamento. A integração local é feita no país de acolhida do refugiado que, através de organizações da sociedade civil, busca promover sua inclusão e adaptação no local. O reassentamento é a transferência do refugiado para um país terceiro que melhor se adeque à sua realidade. A repatriação, por sua vez, seria o movimento de retorno ao país de origem, se cessadas as violações que ocasionaram a sua saída²³.

Outra iniciativa do órgão diz respeito à tentativa de implementar mecanismos para que o direito dos refugiados seja mantido no país de acolhida. Isso porque, após a concessão do refúgio, o indivíduo irá possuir os mesmos direitos que um nacional daquele país, com

²¹ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 77

²² JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 78

²³ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 154

observância de suas vulnerabilidades²⁴. Com a iniciativa, o ACNUR deixaria de focar a sua atenção exclusiva no momento anterior ao pedido de refúgio, e passaria a lidar também com o momento após a sua concessão.

Assim, o reconhecimento do status de refugiado deixou de ser coletivo, dirigido para grupos específicos, e passou a ser tratado de forma individualizada, de acordo com a perseguição sofrida por indivíduos por si só. Com a criação do ACNUR, a pauta do refúgio passou a ser tratada pelos Estados, que então criam mecanismos para acolhida desses grupos, e uma proteção internacional é desenvolvida²⁵. Tem-se, dessa maneira, uma universalização do instituto.

Já posteriormente, a Declaração Universal de Direitos Humanos passa a abarcar expressamente em seu art. XIV a possibilidade de acolhida para vítimas de perseguição. Em 1951, por sua vez, temos a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados²⁶. A Convenção foi discutida entre 1948 e 1851, e ocasionou uma série de divergências. Considerou-se incluir tanto os refugiados como os apátridas, mas no fim deixaram apenas o primeiro grupo²⁷. Ressalta-se que, inicialmente, a Convenção de 51 era voltada apenas para os eventos que tivessem ocorrido na Europa até aquele ano (limitação temporal e geográfica). Tais limitações foram superadas somente em 1967, quando a proteção se estendeu mundialmente para acolher refugiados de qualquer período.

Outro ponto que trouxe crítica foi a ausência de inclusão de questões econômicas e culturais para a concessão do refúgio, típicas de países subdesenvolvidos, mas apenas de violações de direitos civis²⁸. Ademais, não traz a noção ampla de asilo. Isso porque os Estados queriam assegurar a manutenção de sua soberania nacional, sentimento ainda muito forte no período, e não queriam ser obrigados a acolher estrangeiros que não desejassesem. A Convenção de 51, dessa forma, trazia que refugiado seria a pessoa que

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha

²⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 163

²⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 27-28

²⁶ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 25

²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 83

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 85

sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele²⁹.

A doutrina entende que o temor de perseguição é um critério objetivo, que deve ser comprovado por fatos: “Tal expressão (fundado temor) demonstra um temor baseado em razoável expectativa de perseguição”³⁰. Assim, é preciso que o solicitante demonstre que existe uma possibilidade de que ele, efetivamente, estava sendo perseguido.

A “perseguição” a ser observada para a concessão do refúgio deve ser compreendida de forma ampla, podendo ser algo realizado por um Estado, como por agentes não estatais. Jubilut defende que a adoção do conceito como uma ação exclusiva do Estado fere a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, que estabelece que, especialmente em questões humanitárias, a interpretação dos dispositivos deve ser de forma a garantir a maior proteção possível aos indivíduos³¹. Assim, o fundado temor de perseguição baseia-se atualmente na verificação de um receio objetivo, a ser analisado individualmente por meio de uma série de entrevistas, em que o solicitante deve demonstrar as evidências que levaram à tal situação.

Em 1967, com o Protocolo Adicional, tem-se a supressão da limitação temporal, passando a abranger todas as pessoas em situação de perseguição independente do momento³². Era uma forma de ampliar os pontos temporais e geográficos que haviam sido restritos pelo primeiro tratado, sem expandir a definição de quem seria considerado refugiado, por receio dos Estados³³. Em 1969, é promulgada a Convenção Específica Relativa aos Refugiados Africanos pela Organização da Unidade Africana (OUA). O texto inova quanto à definição de refúgio, dando ênfase à sua concessão nos casos de questões humanitárias, e em situações que ocorram em pequenas parcelas de um território, e não em seu todo. Assim, é o primeiro instrumento que traz uma definição ampliativa do conceito de refúgio³⁴.

Em 1984, um colóquio acadêmico resultou na criação da Declaração de Cartagena, visando se adequar à realidade mundial, de forma a ampliar as hipóteses de concessão de refúgio. Assim, a Declaração passa a aplicar a definição ampla de refúgio, que abrange não somente às situações de perseguição, mas também os nacionais de países em que ocorrem generalizadas violações dos direitos humanos, conflitos internos e outras situações que tenham

²⁹ ACNUR (1951). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Art. 1º, 2.

³⁰ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 27

³¹ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 46

³² RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 26

³³ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 87

³⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit.p. 88-89

perturbado gravemente a ordem pública. Tal critério é flexível e amplo, visando afastar eventuais obstáculos para a concessão do refúgio presente em tratados e declarações clássicas e restritivas³⁵. Ela foi criada para abordar questões relacionadas aos conflitos que estavam ocorrendo na América Central nas décadas de 1970 e 80, que resultaram em uma série de pessoas transitando entre países sem qualquer proteção jurídica, pelo fato de não se enquadrarem no conceito de refugiado da Convenção de 1951. Dessa forma, o instrumento passa a incluir na definição as pessoas que tenham se deslocado por consequência de graves violações de direitos humanos³⁶.

Verifica-se, dessa forma, que o direito dos refugiados no século XX foi marcado por uma série de desenvolvimentos importantes na proteção dos direitos dos refugiados e pessoas deslocadas. A criação da ONU, em conjunto com a Convenção de 51, foram os marcos mais importantes no reconhecimento internacional dos direitos dos refugiados. A convenção definiu o que constitui um refugiado, seus direitos e deveres, e estabeleceu padrões internacionais para sua proteção. Ao longo das décadas, houve um grande aumento no número de refugiados em todo o mundo, o que levou à adoção de várias convenções e protocolos adicionais. Esses tratados ampliaram a definição de refugiado para incluir pessoas que foram forçadas a fugir devido a conflitos armados, violações de direitos humanos ou perseguições.

No final do século XX, a proteção dos refugiados foi ainda mais reforçada com a adoção do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional em 1998, que reconheceu a perseguição como um crime contra a humanidade. Além disso, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção da ONU sobre os Direitos das Crianças de 1989 e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006 também ajudaram a proteger os direitos dos refugiados e pessoas deslocadas.

Apesar desses avanços, o direito dos refugiados no século XX enfrentou muitos desafios, incluindo a falta de cooperação internacional na gestão dos fluxos de refugiados, a xenofobia e a discriminação contra refugiados em muitos países, bem como a falta de financiamento e recursos para garantir a proteção e assistência necessárias para os refugiados. Atualmente, verifica-se a passagem de um movimento da legalização da migração para sua não

³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 104-105

³⁶ MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. P. 94

legalização, com o foco das nações nas formas como podem evitar ou mesmo diminuir a entrada irregular³⁷.

No mesmo sentido, o direito dos refugiados no século XXI tem sido marcado por uma série de desafios e desenvolvimentos importantes na proteção desses grupos em todo o mundo. O aumento das crises de refugiados vem chamando cada vez mais atenção pública para a necessidade de uma ação mais coordenada e eficaz para lidar com a crescente pressão dos fluxos migratórios. A resposta internacional a essa crise incluiu a adoção do Pacto Global sobre Refugiados em 2018, que estabelece um quadro para a cooperação internacional na proteção e assistência aos refugiados.

Além disso, a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados continua a ser um pilar importante do direito dos refugiados no século XXI, e vários países têm adotado leis e políticas nacionais para garantir que esses grupos sejam protegidos e recebam assistência adequada, incluindo o acesso a serviços básicos como saúde, educação e trabalho.

No entanto, os desafios são crescentes, e a pandemia COVID-19 teve um impacto significativo no direito dos refugiados, tornando ainda mais difícil a obtenção de proteção e assistência adequadas e aumentando a vulnerabilidade desses indivíduos à exploração e abusos. Em resumo, o direito dos refugiados no século XXI continua a ser um desafio importante para a comunidade internacional, exigindo um compromisso renovado com a proteção dos direitos dos refugiados e a busca de soluções duradouras para a crise global da mobilidade humana.

1.3. Adoção de instrumentos internos no tocante à proteção dos refugiados

A mobilidade humana sempre foi importante para o Brasil, cuja própria história é pautada por movimentos migratórios intensos desde o período colonial. No início do período da dominação colonial, as migrações internacionais praticamente não eram discutidas, uma vez que o fluxo entre metrópole-colônia não era considerado como um movimento migratório, pelo fato da colônia ser apenas uma parte da metrópole. Além disso, naquele período tais fluxos eram utilizados para servir aos interesses do país dominador, com o envio de pessoas desejáveis para o desenvolvimento da colônia.

Em contrapartida, para os grupos de migrantes considerados indesejáveis, uma série de obstáculos eram criados a partir de uma série de restrições, como as cotas, que visavam limitar

³⁷ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 02

o fluxo de pessoas de determinados países. Nos momentos de interesse do governo, a migração era favorecida, como ocorreu em 1860 com a necessidade de mão de obra para as lavouras de café, resultando em um estímulo da imigração europeia. De 1870 a 1972 cerca de 4,5 milhões de pessoas vieram para o Brasil, entre italianos, espanhóis e portugueses, além dos japoneses, embora esses últimos fossem considerados sendo de uma “raça inferior”³⁸. O início do século XX é marcado por uma série de leis visando a expulsão de estrangeiros, reforçadas no Estado Novo com a intensificação da repressão e da ideia de soberania nacional³⁹.

O Brasil ratificou a Convenção de 51 em 1961 por meio do Decreto 50.215, abarcando, entretanto, a limitação geográfica, de forma que a proteção somente poderia ser aplicada para refugiados oriundos da Europa, restrição esta retirada somente em 1989. O ACNUR, por sua vez, se instalou no Brasil em 1977⁴⁰, em um momento de profunda instabilidade política na América Latina. O governo brasileiro da época não tinha o menor interesse em receber outros latinos, e constantemente buscava fazer o reassentamento dos refugiados que chegavam, visando enviá-los a outros países que não os de origem⁴¹.

Em 1980, é promulgada a Lei 6.815, conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”. Ela reforça a ideia de soberania nacional, e cria uma série de entraves para a concessão de documentos como a autorização de residência, mantendo as hipóteses para seu deferimento extremamente restritas. Em 1991, após o fim da ditadura militar no Brasil, foi publicada a Portaria Interministerial nº 394, que dispõe sobre os direitos dos refugiados e o procedimento de sua concessão. Nesse momento, o governo brasileiro fazia parte da análise dos pedidos de refúgio, em conjunto com o ACNUR⁴².

Com o apoio da ACNUR brasileira, foi desenvolvida a Lei 9.474/1997, também conhecida como “Estatuto dos Refugiados”⁴³. A Lei abrange a definição ampliada do conceito de refúgio, com base na Convenção de 51 e na Declaração de Cartagena, bem como estabelece

³⁸ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. Políticas de imigração no contexto da pandemia de covid-19. In: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (Org). Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020. P. 20-34. In: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (coord) et. al. Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020. P. 21

³⁹ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira? PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 27, p. 15-38, 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/171526/161910>>. Acesso em: 06.05.2021. P. 16-17

⁴⁰ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 26

⁴¹ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 133

⁴² JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 175

⁴³ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 27

a criação do CONARE, pertencente ao Ministério da Justiça, que analisa as solicitações dos pedidos de refúgio⁴⁴.

Assim, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a promulgar uma lei nacional⁴⁵ para refugiados, com a consequente criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), para analisar e julgar as solicitações⁴⁶. O órgão é vinculado ao Ministério da Justiça (MJ) e possui, ainda, representação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Trabalho (MT), do Ministério da Saúde (MS), do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), um representante da Polícia Federal (PF), e um representante de organizações não governamentais (ONG) voltadas para a defesa dos refugiados⁴⁷. Verifica-se, dessa forma, que a estrutura do CONARE é tripartite, envolvendo a sociedade civil, a sociedade internacional (representada pelo ACNUR), e o Estado brasileiro⁴⁸.

Recentemente, ainda, o pedido de refúgio passou a ser realizado através de plataforma eletrônica denominada SISCONARE que, apesar de ter facilitado a entrega de documentos, acabou representando um entrave para grande parte dos solicitantes de refúgio que não possuem acesso à rede. Nesse sentido, uma série de organizações sociais passaram a auxiliar na realização do pedido, de forma a garantir o acesso ao direito.

Uma vez realizado o pedido de refúgio, será realizada uma entrevista pelo CONARE, que emitirá um parecer abrangendo o relato do solicitante e esclarecendo as condições de seu país de origem e da região em que relata ter sofrido perseguição ou seu temor. Caso existam evidências de que o relato efetivamente possui resquícios de possibilidade, com base em pesquisas sobre o local, o refúgio será concedido. Ressalta-se que a condição de refúgio é declarativa, e não constitutiva. Isso significa que, após o reconhecimento, o indivíduo é considerado como refugiado desde o momento em que pediu o refúgio, e não apenas a partir de sua concessão. Assim, o refúgio é um

⁴⁴ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 30

⁴⁵ A Lei de Refúgio do Brasil é conhecida como umas das mais avançadas do mundo e é pioneira na América Latina”, sendo utilizada como exemplo para outros países. No entanto, ainda não é tão avançada quanto outras, como México e Argentina, uma vez que a legislação desses locais abarca a questão do gênero como fundamento para concessão do refúgio. Mesmo assim, a legislação nacional é admirada internacionalmente. ALVES, Thiago Augusto. A PANDEMIA DE COVID-19 E OS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL. In: A (RE)ESTRUTURA DA ORDEM INTERNACIONAL: Um novo mundo em emergência e de emergências. Organização: SILVA, Álvaro Vicente Costa e outros. 2020, SimpoRi. P. 430

⁴⁶ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 137

⁴⁷ RAMOS, André de Carvalho. op. cit. p. 30

⁴⁸ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. P. 70

reconhecimento de um direito que já existia antes da solicitação do estrangeiro que se encontra em território de outro Estado soberano que não o seu de nacionalidade. O refúgio é reconhecido a estrangeiro que invariavelmente já se encontra em território nacional de um outro país que não o seu de nacionalidade, ao passo que o asilo poderá ser oferecido alhures. A rigor, de maneira resumida, a competência do CONARE é sobre o instituto do refúgio e não sobre o de asilo⁴⁹.

A natureza declaratória do refúgio pode ser verificada a partir de outros aspectos do direito migratório nacional. É o caso da naturalização, por exemplo, que para ser reconhecida o migrante deve obedecer a uma série de critérios, entre eles o período de residência no Brasil, contado a partir do momento em que a pessoa passa a ter uma documentação de residência com prazo indeterminado. No caso do refugiado, justamente pela natureza declaratória de seu status, o prazo é contado de forma distinta. Assim, a partir do momento em que o migrante é um refugiado reconhecido, seu prazo para solicitação de naturalização passa a contar da data em que solicitou o refúgio. Isso porque entende-se que desde esse momento ele já detinha seu status, embora esse ainda não tivesse sido declarado.

Até 2017 a política migratória brasileira era baseada na segurança nacional, quando então foi promulgada a Lei federal nº 13.445, em substituição ao antigo Estatuto do Estrangeiro. A mudança para um novo regime, entretanto, não foi repentina, mas ocorreu paulatinamente desde o século passado com o estatuto do refugiado de 97, além da adoção de vistos humanitários em 2012. Inicialmente estes foram adotados para haitianos e, posteriormente, para os sírios. Assim, o posicionamento do Executivo é reforçado, e uma das principais alterações que a Lei traz é a possibilidade de concessão de visto humanitário para pessoas oriundas que países que estavam em situações críticas de violações de direitos humanos ou danos ambientais. Além disso, o Brasil passou a conceder residência temporária de até 2 anos para migrantes oriundos de países transfronteiriços com o nosso país e que entraram no Brasil por via terrestre⁵⁰.

Os vistos humanitários alteraram o paradigma que existia até então no cenário dos direitos dos refugiados brasileiro. Até então, inúmeros grupos de migrantes não conseguiam

⁴⁹ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. op. cit. p. 76

⁵⁰ UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO VIEIRA, Eveline; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. *Ideias*, Campinas, SP, v.11, 1-30, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8658545>>. Acesso em: 08.05.2021. P. 10-11

solicitar o refúgio no Brasil por conta da adoção de um conceito restritivo de refugiado, que se limitava a pessoas com fundado temor de perseguição, excluindo pessoas oriundas de países em que existiam uma série de violações de direitos humanos que não poderiam ser definidas como uma perseguição. Assim, a adoção desse visto humanitário foi extremamente positiva para abranger grupos que necessitavam de acolhimento, mas não conseguiam por conta dessa interpretação restritiva.

Com a nova lei portanto, houve um aumento na proteção dos direitos dos migrantes e refugiados, visando a promoção de uma migração regular e ordenada. Entre as principais características da nova legislação migratória estão a proteção contra a discriminação e o racismo, o acesso a serviços públicos, a possibilidade de reunião familiar, e a concessão de vistos humanitários para refugiados. Ela é extremamente protetiva e adota o conceito amplo de refugiado, semelhante ao adotado pela convenção africana, pelo sistema europeu e pela declaração de Cartagena, trazendo a acolhida humanitária (causada por crise humanitária) e a não criminalização da migração internacional.

Verifica-se, dessa forma, o seguinte cenário:

A governança migratória recente do Brasil pode ser dividida em quatro períodos distintos. O primeiro teve início em 1997 com a aplicação da nova Lei do Refúgio (BRASIL, 1997). Em 2003 teve início o segundo período, a partir da reorientação da política externa brasileira para imigrantes e refugiados no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O terceiro período teve início em 2014, quando da instalação da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio e esteve, vigente até a aprovação e sanção da nova Lei de Migração em 2017, quando começa o quarto período. Imbuído de inovações tecnológicas implementadas pela Polícia Federal e pelo antigo Ministério do Trabalho, o controle migratório mediante o atual governo iniciado a partir de 2019 conta com uma agenda anti-imigração responsável pela retirada do Brasil do Pacto Global de Migração⁵¹.

UEBEL observa uma clara contradição nas políticas migratórias nacionais a partir de 2019, quando o governo Bolsonaro declara o abandono do Pacto Global de Migrações (que, sequer vinculava o Brasil, efetivamente). A lei de migração é mais ampla que o pacto e as portarias que preveem a acolhida humanitária possuem um caráter protetivo que é totalmente contrário à nova posição do governo. Assim, é evidente a contradição existente entre o comportamento governamental e os diplomas legais existentes.

⁵¹ UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO VIEIRA, Eveline; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. op. cit. p. 03.

O Brasil também é signatário de várias convenções internacionais relacionadas aos direitos dos migrantes, incluindo a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. No entanto, o país ainda enfrenta desafios em relação à proteção dos direitos dos migrantes, incluindo a falta de recursos e políticas específicas para lidar com a migração forçada e a pressão crescente nos sistemas de imigração devido ao aumento dos fluxos migratórios na região.

Além disso, a recente crise política e econômica no país e a mudança na política de imigração do governo em 2019 levantaram preocupações sobre o tratamento dado aos migrantes e refugiados, especialmente em relação à regularização e detenção de imigrantes em situação irregular, consoante será melhor exposto.

2. Direito dos refugiados

Neste capítulo, serão abordados os principais tópicos do direito dos refugiados que foram colocados em pauta durante a pandemia do covid-19, diante do fechamento de fronteiras e a adoção de uma série de medidas pelas nações para contenção do vírus, para que, posteriormente, possa-se analisar seus impactos na mobilidade humana

2.1. Princípio da Não Devolução

O princípio da não-devolução (também conhecido como *non-refoulement*) “consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio (*refugee seeker*) para o Estado do qual tenha o fundado temor de ser alvo de perseguição odiosa”. Ele está presente no art. 33 da Convenção de 51⁵², no art. 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos⁵³ e no art. I, XXV e XXVII da Declaração Americana.

O princípio é uma norma consuetudinária de direito internacional, e o sistema interamericano reforça tal posição ao reconhecer o direito à busca e recebimento de asilo

⁵² Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida 16 ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

⁵³ Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

mesmo nos países não signatários dos tratados internacionais de direitos humanos. Ressalta-se que o fato do refugiado dever ter uma proteção extra não viola o princípio da não discriminação, uma vez que “esse traço assegura a isonomia substancial na forma do art. 5º, caput, da Constituição da República de 1988 de tratar desigualmente os desiguais”⁵⁴.

No mesmo sentido, a concessão temporária do refúgio se tornou um costume internacional durante o período em que a solicitação é analisada pelo país de acolhida, vez que o Estado não pode devolver a pessoa ao local onde possui riscos de sofrer violações, e tem a obrigação de analisar adequadamente o seu pedido. Assim, o refúgio temporário é a saída adotada internacionalmente, embora não seja codificada. Dessa forma, verifica-se que os princípios da solidariedade e o da cooperação internacional são aplicáveis ao direito dos refugiados⁵⁵.

O princípio é a pedra angular do direito dos refugiados, sendo uma das bases fundamentais para a proteção de pessoas que precisam sair de seu país de origem em decorrência de graves violações de seus direitos. É um aspecto de grande importância a ser observado pelos Estados, sendo um elemento primordial para garantir a proteção dos direitos humanos e a segurança jurídica dos refugiados e migrantes, bem como a manutenção da paz e segurança internacionais. A devolução forçada pode colocar a vida e a segurança dos refugiados e solicitantes de refúgio em risco, além de incentivar a prática de violações de direitos humanos e contribuir para o agravamento de conflitos internacionais.

Da mesma forma, o princípio obriga os Estados a não somente evitar a deportação de um refugiado, enviando-o diretamente a um país de perseguição, mas também indiretamente através de um terceiro país, situação denominada de devolução indireta ou cadeia de devolução⁵⁶. A sua aplicação é essencial para promover a estabilidade internacional, e cabe aos agentes estatais que atuam nas fronteiras impedir a devolução do solicitante de refúgio⁵⁷.

Logo, para que o princípio da não-devolução seja cumprido integralmente, é preciso que o processo de refúgio seja analisado de forma completa para que o indivíduo seja declarado como refugiado ou não. No Brasil, o procedimento será feito através de processo administrativo

⁵⁴ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. O coronavírus e a população refugiada no Brasil: A “Inabilitação para o refúgio” e o Princípio do Non Refoulement. *Metaxy, Revista Brasileira de Cultura e Política em Direitos Humanos*, ISSN 2526-5229. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/announcement/view/435>>. P. 05

⁵⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. op. cit. p. 94-95

⁵⁶ Situação dos direitos humanos de famílias, meninos, meninas e adolescentes não acompanhados refugiados e migrantes nos Estados Unidos da América. CIDH, 2015

⁵⁷ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 32

analisado pelo CONARE. A Lei de Refúgio prevê, ainda, que mesmo nos casos em que o refúgio não tenha sido concedido, ainda sim o retorno do solicitante para o país de origem fica impedido, durante o período em que os motivos que deram causa ao risco se mantiveram, de maneira que eventual expulsão do estrangeiro pode constituir uma violação de seus direitos fundamentais⁵⁸.

Cumpre ressaltar que o princípio da não devolução não garante, entretanto, uma proteção permanente para o refugiado, mas apenas durante o período em que o risco se mantiver no país de origem⁵⁹. Apesar disso, ele é fundamental para garantir acolhimento, mesmo que temporário, para o indivíduo, sem enviá-lo de volta para o local onde sofreu violações, ou que corre o risco de sofrê-las. Observa-se, dessa forma, que o princípio é essencial para o direito internacional dos direitos humanos, atuando como a base do direito ao asilo.

2.2. Soberania Nacional x Direito dos refugiados

Desde o momento anterior à institucionalização do direito ao asilo, a ideia que sempre prevaleceu foi a da soberania nacional. O conceito, enraizado há séculos pelas diferentes nações, servia como uma forma de proteção interna da nação contra possíveis invasões, ataques e violações. Ao mesmo tempo, existia um respaldo legal para a restrição à entrada, em nome da segurança pública e do nacionalismo.

Apesar da ideia ter enfraquecido ao longo do tempo, ainda pode ser observada em uma série de situações, com a negativa dos grupos considerados indesejáveis. Assim, é utilizada como uma forma de evitar que a comunidade internacional interfira em temas considerados de atenção interna. No caso do direito dos refugiados, o foco da soberania recai sobre a proteção do território em si⁶⁰. O tema é extremamente delicado, uma vez que os Estados possuem prerrogativa de, efetivamente, tomar suas decisões de forma autônoma e independente. No entanto, “mesmo sendo o Estado detentor de autoridade ‘incontestável’ sob a perspectiva internacional, não pode usá-la para justificar a violação das normas internacionais de direitos universalmente reconhecidos”⁶¹.

⁵⁸ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 32-33

⁵⁹ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 57

⁶⁰ PASSOS, Rute Oliveira; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. Soberania e direito internacional dos refugiados: transformação conceitual e aplicação dos direitos humanos. *Revista Paradigma*, 27(2). [S. l.], v. 27, n. 2, 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1107>. Acesso em: 22 maio. 2023. p. 13

⁶¹ PASSOS, Rute Oliveira; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. op. cit. p. 01

O que ocorre é que o refugiado ou solicitante de refúgio é frequentemente visto como uma ameaça, de forma que as políticas migratórias são elaboradas justamente como uma forma de limitar sua entrada e permanência no local. Assim, utiliza-se como fundamento a segurança nacional e a necessidade de se proteger a população oriunda do local para rejeitar esses grupos. Além disso, ainda que haja legislação protetiva nos respectivos países, ela é frequentemente desrespeitada sob tais argumentos⁶².

Apesar do enfraquecimento do conceito, situações específicas fazem com que sua discussão retorne de tempos em tempos. É o caso de quando ocorrem guerras civis, por exemplo, que ocasionam migrações massivas, ou situações de terrorismo, como é o caso do 11 de Setembro, nos Estados Unidos. No entanto, é importante ressaltar que a adoção de instrumentos internacionais de direitos humanos também é um ato soberano praticado pelos Estados, apesar de não ser assim compreendida pela maioria⁶³.

Refugee law is an exception to the general rule that sovereign states are free to decide who crosses their borders. While states have an obligation to admit their own nationals, all other decisions are discretionary, save when someone claims refugee status. The scope of the exception is limited and awkwardly expressed, but it is a constraint nevertheless⁶⁴.

Embora os Estados tenham o poder de definir os métodos de ingresso e permanência em seus países, existem casos em que os direitos fundamentais devem ser postos acima dos direitos de entrada e saída do território. A política de imigração dos Estados deve conter as seguintes garantias: devido processo legal, respeito ao direito à vida, à integridade física e mental, à família, meios especiais de proteção a menores de idade, e a execução da expulsão não deve ser um tratamento cruel e desumano⁶⁵.

Caso emblemático julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nesse sentido, em que direitos fundamentais foram postos em detrimento às questões migratórias foi o de Andrea Mortlock, residente americana nascida na Jamaica que possuía uma grave doença⁶⁶. Segundo a legislação local, ela deveria ter sido deportada, mas a Corte considerou

⁶² PASSOS, Rute Oliveira; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. op. cit. p. 15

⁶³ PASSOS, Rute Oliveira; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. op. cit. p. 15-16

⁶⁴ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 62

⁶⁵ CIDH, 2015

⁶⁶ CtIDH. Caso Andrea Mortlock vs. EUA, 2008.

que em seu país de origem não teria o devido acesso ao sistema de saúde nem pessoas de seu entorno para lhe ajudarem.

Segundo Catherine Dauvergne, a ilegalidade da migração é imposta para garantir a exclusão de migrantes nos casos em que a própria fronteira não foi capaz de impor essa limitação⁶⁷. Assim, a criminalização da migração é uma faceta da tentativa de demonstração da soberania estatal, mesmo que resulte em um descumprimento reiterado dos tratados internacionais ratificados pelos Estados:

Refugee law is a terrain for observing state resistance to legal limits to sovereignty. Its contemporary contours display how and why human rights are narrowed in pursuit of state goals. Refugee law is also a bridge to a less globalized past, when state responsibility toward refugees was understood in terms of opening borders rather than closing them. The burden-sharing imperative of refugee law casts refugee as the rich (white) man's burden for the twenty-first century⁶⁸.

Dessa forma, entende-se que a soberania se refere à capacidade de um Estado de exercer controle total e exclusivo sobre seu território, governo e recursos. Quando se trata do direito dos refugiados, a soberania desempenha um papel significativo na determinação de como estes são tratados e protegidos dentro das fronteiras de um país. Em geral, a proteção aos refugiados reconhece o direito de tais indivíduos de buscar asilo e serem protegidos contra perseguições em outros países. No entanto, esse princípio muitas vezes entra em conflito com a soberania nacional, diante da autoridade estatal de controlar quem entra e sai de suas fronteiras. Assim, um estado soberano pode optar por negar a entrada de refugiados ou restringir seu movimento dentro de seu território, citando preocupações de segurança nacional ou recursos limitados. Em alguns casos, isso pode resultar na detenção ou deportação de refugiados para seu país de origem, onde podem enfrentar perseguições ou outros perigos.

Assim, o princípio da não-devolução também é afetado pela soberania. Os Estados sustentam que possuem o direito de determinar quem se qualifica como refugiado. Verifica-se, dessa forma, que a soberania pode ter um impacto significativo no tratamento de refugiados e na implementação da lei de refugiados dentro das fronteiras de um país, acentuando a tensão entre os direitos humanos e a autoridade estatal que visa controlar suas fronteiras e proteger seus interesses nacionais.

⁶⁷ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 169

⁶⁸ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 171

2.3. Cláusulas de exclusão

Os diplomas internacionais que tratam do direito dos refugiados, apesar de serem extremamente protetivos, estabelecem certas limitações em relação a quais indivíduos possuem o direito de solicitar refúgio. Assim, uma série de requisitos são determinados como forma de excluir aqueles que, por algum motivo considerado de suma importância, não terão este direito. As cláusulas de exclusão, portanto, são uma das fontes de exclusão do direito à concessão do refúgio, uma vez verificadas as premissas estabelecidas nos tratados.

São estabelecidos três tipos de cláusulas a serem verificadas no momento da análise do pedido de refúgio: as cláusulas de inclusão, as cláusulas de exclusão e as cláusulas de cessação. As primeiras são as já mencionadas hipóteses em que o refúgio poderá ser concedido, como diante de alto temor de perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos. As cláusulas de cessação são aquelas que, se observadas, fazem com que um indivíduo que anteriormente faria jus ao status de refugiado deixa de fazer. Os critérios de exclusão previstos nas leis, por sua vez, são negativos, e estabelecem os casos em que alguém não poderá ser definido como refugiado mesmo nos casos em que se encaixe nos critérios positivos e mesmo que não haja causa de cessação⁶⁹. Estas são cláusulas que fazem cessar o direito do refúgio, mesmo que previamente ele houvesse sido concedido.

Dessa maneira, segundo manual⁷⁰ do ACNUR, elaborado a partir da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, são estabelecidos três parâmetros de análise da possibilidade de concessão de proteção internacional. Dentre elas, destaca-se as cláusulas de exclusão, as quais somente serão aplicáveis nos casos em que o crime tenha sido cometido pelo solicitante “fora do país de refúgio e antes de ser nele admitido como refugiado”⁷¹.

Nos termos do artigo 1F da Convenção de 1951, cabe ao Estado de acolhida analisar as solicitações de asilo de forma individual e definir se o solicitante perfaz as condições para o reconhecimento de sua condição de refugiado. A CIDH teve a oportunidade de reiterar que as cláusulas de exclusão dispostas no artigo 1F devem ser aplicadas “escrupulosamente”⁷². As cláusulas de exclusão previstas na Convenção de 1951 são as seguintes:

⁶⁹ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 31

⁷⁰ ACNUR, Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, 2016

⁷¹ ACNUR, 2016. op. cit., §153

⁷² CIDH, Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs, 2010, §55

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

- a) elas cometem um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) elas cometem um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

A finalidade de tais cláusulas é tutelar a segurança pública e a ordem nacional do país de acolhimento. Logo, não poderão solicitar refúgio pessoas incluídas nas hipóteses mencionadas, como solicitantes sobre os quais pairem indícios de que cometem crime grave de direito comum fora do país de acolhida antes de serem nele admitidas⁷³, assim como as pessoas sobre as quais pairem indícios de que cometem um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, nos termos do Estatuto do Tribunal Militar Internacional e do Acordo de Londres de 1945⁷⁴ ou se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas⁷⁵.

Em outras palavras, conforme ressalta o ACNUR, basta que haja “sérias razões para pensar” que tais crimes foram cometidos pelo solicitante para que sejam aplicadas as cláusulas de exclusão, independentemente de prova de sentença penal condenatória transitada em julgado⁷⁶. Ressalta-se que as competências para decidir sobre a aplicabilidade das cláusulas de exclusão competem ao Estado Parte em cujo território o solicitante procura obter asilo.

Verifica-se, dessa forma, que a concessão de refúgio é feita a partir de uma análise complexa do caso concreto. O refúgio não concede uma proteção ilimitada dos direitos dos migrantes, mas restringe-se na medida em que é voltada para garantir proteção em casos de abusos extremos perpetrados em outros Estados⁷⁷. Sendo uma proteção internacional, possui algumas limitações diante de situações compreendidas pelos Estados como possivelmente perigosas para o país e sua população. Cumpre ressaltar, entretanto, que o pedido de refúgio somente poderá ser restringido nas situações mencionadas nas cláusulas de exclusão.

⁷³ ACNUR, 2016, §151

⁷⁴ ACNUR, 2016, §150

⁷⁵ ACNUR, 1951, art 1F

⁷⁶ ACNUR, 2016, §149

⁷⁷ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 63

Dessa forma, pessoas que se encaixem nas cláusulas de inclusão e que não sejam abarcadas pelas cláusulas de exclusão ou cessação necessariamente devem ter seu pedido de refúgio devidamente analisado e concedido, independentemente de eventual entrada irregular, como será melhor exposto no próximo capítulo.

3. Pandemia do covid-19 e portarias de fechamentos de fronteiras no Brasil

Com a publicação da Lei de Migração de 2017, referência na matéria, esperava-se que as tendências migratórias se mantivessem, mas que a proteção a esses grupos fosse acentuada, diante de dispositivo legal tão completo como a Lei 13.445/2017. Com a revogação do Estatuto do Estrangeiro, marcado por sua publicação no período do Regime Militar, buscava-se uma evolução na prática migratória, com o afastamento da ideia do estrangeiro como alguém perigoso. Na prática, entretanto, não foi o que ocorreu por uma série de fatores.

A Lei 13.445 é extremamente protetiva, sendo uma referência no que diz respeito ao direito migratório. Seus dispositivos obedecem aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e, se efetivamente fosse seguida à risca, os imigrantes e refugiados em território brasileiro estariam em condições extremamente positivas. No entanto, apesar do diploma legal, a realidade é distinta. Seus dispositivos são descumpridos reiteradamente, não somente por indivíduos da sociedade civil que não possuem conhecimento da área, mas por órgãos administrativos federais e estaduais que agem de encontro ao preconizado na lei.

Essa realidade mostra-se evidente a partir de 2018, com a alteração para um governo extremamente conservador e despreparado que se deixa levar pela ideia do então presidente americano Donald Trump acerca do fechamento de fronteiras. É utilizado o argumento de que os fluxos migratórios ocasionariam riscos à economia, ideia importada pelo presidente brasileiro sem levar em conta a distinção econômica básica entre Brasil e Estados Unidos e o fato de que sequer poderiam ser comparados nesse sentido. Aliado a esse entendimento americanizado, surgem também movimentos governamentais no sentido de barrar imigrantes venezuelanos diante de uma suposta ameaça comunista que faz lembrar a Guerra Fria de algumas décadas atrás - e que o Brasil sequer teve papel significativo. Um dos sinais de tal movimentação na política migratória nacional ficou demonstrado pela retirada do Brasil do Pacto Global para a Migração, apesar do país ter participado das negociações para seu desenvolvimento.

Dessa forma, a governança migratória de 2018 e 2019 já demonstrava sinais de enfraquecimento, embora a Lei de Migração estivesse sendo extremamente importante para coibir ou mesmo relativizar esses movimentos. No entanto, com a pandemia do Covid-19 em 2020 e sob o argumento de uma suposta razão sanitária e de controle de disseminação do vírus, a situação mostrou-se catastrófica, consoante será apresentado neste capítulo.

3.1. Os impactos da pandemia do Covid-19 sobre a mobilidade humana

A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre a situação do coronavírus em 31 de dezembro de 2019, após uma série de casos, que supostamente seriam de pneumonia, surgirem em Wuhan, na República Popular da China. A situação foi declarada como uma questão de emergência pública de importância internacional um mês depois⁷⁸, em 30 de janeiro de 2020, quando passou-se a compreender a necessidade de uma resposta internacional coordenada⁷⁹.

A partir de então, iniciou-se uma mobilização global na tentativa de se conter o vírus, tarefa extremamente difícil e que, tanto pela morosidade dos Estados como pela própria disseminação célere da doença, mostrou-se ineficiente. Nesse sentido, em 11 de março de 2020 a doença foi caracterizada como uma pandemia, ou seja, uma condição que possui a capacidade de atingir a população mundial como um todo, passível de grande difusão⁸⁰.

A emergência da pandemia do Covid-19 afetou a sociedade global como um todo, e fez com que as diferentes nações precisassem tomar medidas visando conter a disseminação do vírus. Os Estados lidaram com a crise de formas distintas, a depender dos recursos disponíveis para tanto, da quantidade de casos observados em cada momento e considerando as diferentes concepções ideológicas de cada um.

Uma série de medidas emergenciais passou a ser adotada por diferentes países, como as restrições de viagens, de acordo com o que cada governo entendia ser o mais benéfico para o

⁷⁸ De acordo com o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), será considerada uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”. OPAS.

⁷⁹ OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 14.10.2021

⁸⁰ REZENDE, J. M. de. EPIDEMIA, ENDEMIA, PANDEMIA, EPIDEMIOLOGIA. Revista de Patologia Tropical / Journal of Tropical Pathology, [S. l.], v. 27, n. 1, 2007. DOI: 10.5216/rpt.v27i1.17199. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/iptsp/article/view/17199>. Acesso em: 14 out. 2021. p. 154

momento. Especialmente ao longo do ano de 2020, a mobilidade humana foi drasticamente reduzida, o ritmo de voos diminuído e o fechamento de fronteiras foram uma das medidas mais utilizadas na questão de controle de viagens⁸¹. Nesse contexto, o fechamento de fronteiras terrestres era uma das medidas mais utilizadas, em detrimento ao fechamento de fronteiras aéreas. Isso porque entendia-se que haveria uma maior facilidade em se controlar a entrada através de voos, de maneira que facilitaria a execução de medidas de saúde, como a realização de testes⁸².

Com o passar do tempo, houve uma tentativa de mitigação dos riscos das viagens com o aumento da realização de testes e de quarentena no âmbito da mobilidade internacional⁸³, embora as restrições nas fronteiras terrestres tenham sido em sua grande maioria mantidas. Os impactos das restrições de viagem prejudicaram principalmente migrantes e trabalhadores, e é possível ver uma clara contradição de certos países no tratamento quanto a esses grupos, como a Grécia que no verão abriu as fronteiras para turistas, mas as manteve fechadas para migrantes irregulares e solicitantes de refúgio, e a Alemanha, que aceitou uma série de trabalhadores agrícolas ao mesmo tempo em que restringia o acesso de outros migrantes em nome da saúde pública⁸⁴.

Na prática, países com índices de desigualdade social maiores acabaram sendo os mais prejudicados, pela ausência de recursos materiais, com as dificuldades de garantia da higiene básica para parcela de sua população, e pela ausência de recursos financeiros, o que dificultou a suspensão de trabalhos presenciais como o comércio que frequentemente são a principal forma de movimentação da economia da região. No Brasil, com a realidade de populações vivendo em situações extremamente precárias e que sequer possuem acesso a um sistema de saneamento básico adequado e pelo pouco conhecimento da doença por ser algo novo no período⁸⁵, a contenção do vírus mostrou-se um grande desafio.

⁸¹ BENTON, Meghan; BATALOVA, Jeanne; DAVIDOFF-FORÉ, Samuel; SCHMIDT, Timo Schmidt. COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020. Washington, D.C. e Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration, abr. 2021. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-covid19-impact-global-mobility-final.pdf>>. Acesso em: 16.05.2021. P. 06-11.

⁸² BENTON, Meghan; BATALOVA, Jeanne; DAVIDOFF-FORÉ, Samuel; SCHMIDT, Timo. op. cit. p. 13.

⁸³ BENTON, Meghan; BATALOVA, Jeanne; DAVIDOFF-FORÉ, Samuel; SCHMIDT, Timo. op. cit. p. 15.

⁸⁴ BENTON, Meghan; BATALOVA, Jeanne; DAVIDOFF-FORÉ, Samuel; SCHMIDT, Timo. op. cit. p. 22

⁸⁵ WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. Cad. Saúde Pública 36 (5), 8 mai. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>>. Acesso em: 14.10.2021

No caso brasileiro especificamente, visando desenvolver medidas para conter a doença antes de seu auge, foi publicada a Lei federal nº 13.979, em 06 de fevereiro de 2020⁸⁶. Seu objetivo foi definir determinados conceitos, como isolamento e quarentena, e estabelecer quais poderiam ser os meios utilizados pelos governantes para diminuir a disseminação do vírus. Especificamente em relação à mobilidade humana, destaca-se o art. 3º que estabelece a possibilidade de se restringir os movimentos de entrada e saída no país, excepcionalmente. Ressalta-se, entretanto, que apesar de tal dispositivo, restou claro no diploma legal que toda e qualquer medida nesse sentido deveria ter como base evidências científicas e a preservação da saúde pública, além de manter o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais⁸⁷.

No mesmo artigo, é mencionada a necessidade de cumprimento do disposto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI) da OMS, regulamentado no Brasil pelo Decreto 10.212, de 2020. Neste, corrobora-se a necessidade de equilíbrio dos direitos humanos e fundamentais com as medidas sanitárias, devendo haver uma observância da Carta das Nações Unidas. Além disso, o texto conceitua o termo “evidências científicas” como aquelas informações que fornecem um nível de prova com base em métodos científicos estabelecidos e aceitos. Assim, novamente é destacada a necessidade de respeito a esse tipo de demonstração antes da implementação de quaisquer medidas restritivas.

Dessa forma, apesar da lei ter mencionado a possibilidade de restrição de entrada, deixou expresso a excepcionalidade da medida e a necessidade de observância dos direitos previstos tanto pela legislação interna como em tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A Lei, ainda, foi alterada pela Lei 14.035, de 11 de agosto de 2020, embora tenham sido mudanças que não tenham impactado significativamente no que concerne ao fechamento de fronteiras.

⁸⁶ O fechamento de fronteiras justificou-se na Lei 13.979/2020, sustentando que “o SUS não iria comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo novo vírus”. ALVES, Thiago Augusto. A PANDEMIA DE COVID-19 E OS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL. In: A (RE)ESTRUTURA DA ORDEM INTERNACIONAL: Um novo mundo em emergência e de emergências. Organização: SILVA, Álvaro Vicente Costa e outros. 2020, SimpoRi. P. 433

⁸⁷ Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: (...) VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;(...) § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. § 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo: (...) III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. BRASIL, Lei 13.979, 06 fev. 2020.

Consoante será exposto no próximo tópico, entretanto, apesar da adequação do texto legal à realidade decorrente do contexto pandêmico, a Administração Pública aproveitou-se de uma situação de crise para retirar direitos fundamentais de uma parcela da sociedade já vulnerável, violando de forma evidente o texto legal e constitucional brasileiros.

Mundialmente, migrantes e refugiados foram desproporcionalmente impactados pela pandemia do Covid-19. A OMS, no contexto de vacinas limitadas e que deveriam ser distribuídas para grupos mais vulneráveis, por exemplo, incluiu os migrantes e refugiados como um dos grupos prioritários, e estabeleceu que o acesso à saúde e às vacinas de forma não-discriminatória seria um direito humano. Ocorre que, de forma geral, migrantes e refugiados enfrentam barreiras legais e administrativas na tentativa de acessar serviços de saúde básicos, situação ainda mais impactante em campos de refugiados, detenções e centros de acolhimento, intensificadas com a barreira da linguagem⁸⁸.

Assim, medidas discriminatórias no tocante ao tratamento com migrantes e refugiados durante a pandemia não foram exclusividade do governo brasileiro. Conforme documento da OMS relativo ao acesso à vacina a esses grupos, uma série de países os excluíram de planos nacionais para a contenção do Covid-19. Tal situação se deu por uma série de fatores, tais como questões logísticas e a ausência de imunizantes suficientes. Nesse sentido,

In addition, at a policy level there is evidence that refugees and migrants may have been excluded from national plans for COVID-19 vaccine rollout in some countries (12,20,21). Logistical issues associated with expedited mass rollout, lack of vaccine supply and logistical barriers to vaccine services in several countries globally all make it more challenging to reach these populations⁸⁹.

Diante das condições precárias de vida que os migrantes e refugiados enfrentam normalmente, envolvendo dificuldades laborais e acesso inadequado a serviços de saneamento básico, por exemplo, a situação da pandemia agravou ainda mais suas vulnerabilidades. O fato de serem frequentemente excluídos de programas de saúde para a população nacional agrava ainda mais essa situação. A ausência de disponibilidade de testes para esses grupos, ainda, faz

⁸⁸ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Strengthening COVID-19 vaccine demand and uptake in refugees and migrants. An operational guide. 14.03.2022. Disponível em: <https://www.who.int/publications/item/WHO-2019-nCoV-immunization-demand_planning-refugees_and_migrants-2022_1>. Acesso em: 28.03.2023. P. 01-02

⁸⁹ WORLD HEALTH ORGANIZATION. op. cit. p. 02

com que o índice de testagem seja básico, resultando em uma maior contaminação em suas comunidades quando alguém é infectado.

Ressalta-se que a situação vivenciada pelos migrantes e refugiados não pode ser utilizada como uma razão para a imposição de medidas arbitrárias e discriminatórias contra esses grupos. É preciso que os Estados organizem programas e assegurem serviços essenciais para os migrantes assim como fazem para o restante de sua população, porém é importante destacar que, mesmo nesse período pandêmico, não basta o oferecimento de serviços de saúde. Questões de moradia, educação e proteção de crianças e adolescentes também devem continuar sendo um ponto de atenção dos Estados, e recomenda-se, ainda, que os Estados se organizem para estabelecer políticas de fornecimento de auxílio financeiro e contribuições para migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade, em uma ação combinada do governo federal e municipal⁹⁰.

Pessoas deslocadas receberam menos vacinas, mesmo estando frequentemente em situação de risco que faz com que seus riscos de infecção e transmissão sejam maiores, desigualdades que foram largamente reportadas pelas Nações Unidas. No entanto, a desigualdade na distribuição das vacinas não ocorreu apenas em relação a migrantes e refugiados, vez que regiões periféricas e mais pobres também tiveram seu acesso reduzido. Ocorre que, com frequência, pessoas deslocadas se encontram justamente nessas áreas, consequentemente sentindo ainda mais intensamente os efeitos das disparidades existentes. Apesar dos esforços da OMS no tocante à divulgação de materiais estabelecendo os grupos de risco que deveriam ser priorizados no recebimento das vacinas, uma série de países não são transparentes quanto aos critérios utilizados, tanto para o acesso às vacinas como para a adoção de políticas migratórias de forma geral durante a pandemia⁹¹:

Of the 133 countries which the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) had information on, 81 had finalized their vaccination strategies and only 54 included explicit provisions to cover populations of concern such as people seeking asylum and refugees; though, some countries do not list specific categories of people, leaving it unclear whether refugees are included by default⁹².

⁹⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION op. cit. p. 01-03

⁹¹ WORLD VISION INTERNATIONAL. High risk – low priority: why unlocking COVID-19 vaccine access for refugees and internally displaced communities is critical for children. Uxbridge, 2021. Disponível em: <www.wvi.org/sites/default/files/2021-06/WRD%20report_final%20with%20profiles.pdf>. Acesso em: 05.04.2023. P. 08-13

⁹² RED CROSS. Locked down and left out? Why access to basic services for migrants is critical to our COVID-19 response and recovery. Melbourne: Red Cross Red Crescent Global Migration Lab; 2021 Disponível em:

Exemplificadamente, a Itália garantiu a regularização temporária dos imigrantes durante seis meses, abrangendo trabalhadores domésticos e trabalhadores do setor de agricultura. No entanto, a medida foi criticada por ser muito restrita, e por não garantir reais direitos aos imigrantes em tais situações. A ideia do governo era de expandir a regularização, mas foram contidos por outros partidos que acreditavam que tal medida seria apenas uma forma de incentivar a imigração, deixando de lado “necessidade estrutural de complementação de mão de obra no país”⁹³. Apesar de tais medidas relativamente positivas, a União Europeia, de forma geral, buscou conter as migrações internas e externas, dificultando desde março de 2020 sua possibilidade, embora esclarecendo que o princípio da não-devolução de solicitantes de refúgio deveria ser obedecido⁹⁴. A Costa Rica, por sua vez, impediu o “reingresso de migrantes com permissão de residência que desejasse retornar ao país entre 25 de março e 1 de agosto, sob pena de cancelamento de permissão ou solicitação de permanência ou deportação”⁹⁵.

Verifica-se, dessa forma, que apesar de diferentes países terem adotado medidas distintas para lidar com a pandemia, houve uma clara tentativa de contenção da entrada de imigrantes e refugiados, mesmo que sem justificativas sanitárias suficientemente fundamentadas:

A análise das políticas de restrição à imigração desenvolvidas nos séculos XX e XXI, nos momentos de emergências sanitárias, e mesmo fora deles, reforça a observação que as restrições especiais sobre a entrada de pessoas e imigrantes que foram criadas durante a pandemia de Covid-19 encontram pouco embasamento em questões sanitárias. Além de serem medidas cuja ineficácia pode ser comprovada em situações anteriores, uma análise preliminar da atual propagação da pandemia indica que não é possível perceber uma relação clara entre os países que adotaram restrições severas de entrada de imigrantes e uma estratégia bem-sucedida de prevenção e tratamento da Covid-19. Exemplo disso é o próprio Brasil, que restringiu quase totalmente a entrada de pessoas de outras nacionalidades por mais de três meses e conta, em agosto, com o segundo maior número de casos do mundo⁹⁶.

Na prática, o que se observou é que as limitações dos direitos ofertados aos migrantes não provocam um aumento ou diminuição dos fluxos migratórios. Na realidade, tais restrições

<<https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-08/EN-RCRC-Global-Migration-Lab-Locked-down-left-out-COVID19.pdf>>. Acesso em: 03.04.2023. P. 11.

⁹³ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. op. cit. p. P. 26

⁹⁴ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. op. cit. p. 26

⁹⁵ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. op. cit. p. 26-27

⁹⁶ FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (coord) et. al. op. cit. p. 27

acarretam somente em uma maior irregularidade das pessoas migrantes, que ficam sem documentos do local em que estão e impossibilitadas de acessar uma série de direitos básicos. No contexto epidêmico, isso significa uma impossibilidade fática de acesso ao SUS, por exemplo, que resulta em uma maior propagação do vírus, indo de encontro ao proposto pelas restrições, com a suposta intenção de proteção sanitária. O próximo tópico será destinado para explorar as recomendações da OMS, enquanto instituição internacional da saúde, em relação ao tema de migrantes e refugiados.

3.1.1. Recomendações da OMS no tocante ao fechamento de fronteiras

Desde antes do início da pandemia, organizações internacionais já estabeleciam parâmetros a serem observados no tocante à saúde das pessoas em situação de mobilidade humana. Conferências Sanitárias Internacionais foram realizadas já nos séculos XIX e XX para impedir a propagação de doenças como cólera, peste e febre amarela. Houve também a Oficina Sanitária Panamericana, que posteriormente criou a Organização Panamericana da Saúde⁹⁷. Já a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 reconhece a saúde como um direito humano em seu art. XXV⁹⁸.

Assembleia Geral da ONU de 2008 estabeleceu uma série de medidas que deveriam ser tomadas pelos Estados no tocante à saúde dos migrantes. Os principais pontos mencionados foram a necessidade de se garantir amplo acesso aos sistemas de saúde, sem qualquer forma de discriminação, com o treinamento de funcionários e profissionais de saúde em relação a questões de vulnerabilidade. Além disso, um dos pontos ressaltados foi a necessidade de incentivo do compartilhamento de dados das pessoas em trânsito, para a facilitação nos atendimentos, bem como visando promover a cooperação entre os países nesse tópico de suma importância. Recomendou-se ainda que os Estados estabelecessem políticas públicas internas para garantir a saúde dos migrantes⁹⁹.

Assembleia Geral de 2017, discutindo o mesmo tópico, ressaltou sua importância e destacou a necessidade de se desenvolver uma estratégia global para promover o acesso à saúde

⁹⁷ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. op. cit. p. 23

⁹⁸ ONU. Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948.

⁹⁹ WORLD HEALTH ASSEMBLY. Sixty-first World Health Assembly. Eighth plenary meeting. Health of migrants. 24.05.2008. Agenda item 11.9. WHA61.17. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/23533/A61_R17_en.pdf;jsessionid=CC5E570EABCC5AD0E653539039737FF0?sequence=1>. Acesso em: 28.03.2023

de migrantes e refugiados. Além disso, já ressaltava a necessidade de cooperação entre os países, consoante a Declaração de Nova York¹⁰⁰. Já a International Health Regulations (IHR) sugere que é possível que um Estado estabeleça limitações nas fronteiras justificadamente, por razões de saúde, porém estabelece a necessidade e a importância de cooperação entre países vizinhos para prevenir e controlar a transmissão de doenças. Como as fronteiras podem ter uma série de formas diferentes, podendo ser bem definidas ou não, essas múltiplas possibilidades resultam em um local que apresenta uma série de desafios no que concerne à saúde mundial, e consequentemente para a regulamentação de medidas de proteção sanitárias¹⁰¹.

Dessa forma, com o início da pandemia do covid-19, tema que aparecia de forma reiterada nas recomendações na Organizações dizia respeito, justamente, à mobilidade humana e à necessidade de se garantir acesso à saúde às pessoas deslocadas. A OMS se manifestou desde o princípio no sentido de que todo os migrantes e refugiados, independentemente de sua condição migratória, não poderiam ter seu acesso à saúde impossibilitado pelas nações, incluindo testagem, diagnósticos e tratamentos relacionados ao covid-19¹⁰². Um dos principais tópicos abordados nessas discussões tratava da possibilidade de fechamento ou restrição das fronteiras e as consequências dessas medidas para esses grupos. Isso porque, apesar de ser uma estratégia de contenção da disseminação do vírus, tal mecanismo esbarra em uma série de outros direitos fundamentais. Além disso, não necessariamente tal estratégia, isoladamente, irá causar grandes impactos para os sistemas de saúde:

Given that ground crossings have diverse contexts, the public health risks are varied. Consequently, capacities for public health preparedness and response should be established and strengthened commensurate with the identified risk, presenting a cost-effective and evidence-based approach to management of national resources for IHR capacity development at prioritized ground crossings¹⁰³.

Entende-se, dessa forma, que os riscos sanitários serão mitigados se houver um sistema organizado de controle e uma preparação dos agentes atuantes na fronteira. Assim, não seria

¹⁰⁰ WORLD HEALTH ASSEMBLY. Seventieth World Health Assembly. 31.05.2017. WHA70.15. Agenda Item 13.7. Promoting the health of refugees and migrants. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/DM_M/Migration-Health/WHA_RES_70.15-Promoting-the-health-of-refugees-and-migrants.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/DM_M/Migration-Health/WHA_RES_70.15-Promoting-the-health-of-refugees-and-migrants.pdf)>. Acesso em: 28.03.2023.

¹⁰¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020. op. cit. p. 01

¹⁰² WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 01

¹⁰³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 04

inteligente adotar tal medida sem um controle mais aprofundado. Uma das recomendações, portanto, é justamente a organização de um time multisectorial nas fronteiras que inclua agentes especializados em saúde e agentes de outras áreas que possam facilitar nas passagens.

Common measures to control the spread of the virus in the countries of study included: limiting the movement of and contact between people; enacting social or physical distancing regulations; closing public spaces, schools and non-essential businesses and restricting international and inter-state travel. In some countries, mandatory 14-day quarantine measures were enacted for anyone entering the territory. Lockdowns resulted in risks of migrants becoming undocumented or irregular, for example due to an inability to renew visas, comply with visa conditions or depart the country. Countries such as Australia, Egypt and the UK enacted measures to prevent this, including flexibility in visa conditions or extended renewal timeframes¹⁰⁴.

É preciso separar a análise do trânsito de pessoas por conta de turismo e negócio daquele trânsito decorrente de movimentos migratórios. Aqueles, apesar de serem extremamente frequentes, não são alvo de retaliações como os deslocamentos de pessoas em vulnerabilidade¹⁰⁵. No contexto da pandemia do covid-19, os viajantes e pessoas em situação de comércio internacional são responsáveis por grande parte da propagação da doença. O princípio da dignidade humana deve ser observado nas restrições feitas, e devem ser realizados sem distinção, sem preconceitos., e o RSI deve ser seguido pelos estados ao elaborar sua política interna.

É necessário, ainda, que haja uma caracterização dos riscos por meio do uso de estatísticas, para verificar as probabilidades de que consequências mais graves sejam verificadas. A partir dessas estatísticas será possível avaliar as melhores alternativas a serem tomadas de acordo com os riscos sanitários e o contexto cultural e histórico da situação, visando evitar o máximo de riscos possíveis¹⁰⁶. Ressalta-se que esse documento não é estático e deve ser constantemente reavaliado a partir de quaisquer mudanças regionais ou locais e de acordo com eventuais alterações de venham a ser implantadas nas fronteiras. A partir desse modelo, será possível estabelecer estratégias e antecipar problemas que possam vir a ocorrer nas fronteiras.

¹⁰⁴ RED CROSS. op cit. p. 10

¹⁰⁵ RIBEIRO, M. T. A.; CABRAL, C. H. de P. L. A dignidade humana frente às medidas sanitárias restritivas da oms e dos estados em tempos de pandemia. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras*, v. 2, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.3958306>>. Acesso em: 06.05.2021. P. 12-13

¹⁰⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 05

Em fevereiro de 2020 a OMS mencionou a possibilidade de fechamento de fronteiras para contenção do vírus, porém de forma rápida e com revisões constantes. O ACNUR, por sua vez, se pronunciou defendendo que não poderia haver, entretanto, a interrupção da entrada de solicitantes de refúgio¹⁰⁷. Assim, a OMS desde o início se posicionou contra restrições extremamente generalizadas de viagens por um longo período, pelo impacto de tal medida. No entanto, apesar do entendimento do órgão, cerca de 67 países adotaram restrições desse tipo. As medidas contra movimentos migratórios, nesse sentido, foram extremamente duras, mesmo que isso tenha significado por vezes que uma série de direitos humanos tenham sido violados por uma série de países, incluindo o Brasil¹⁰⁸.

Durante todo o contexto pandêmico, uma das principais recomendações foi o fortalecimento da cooperação internacional para auxiliar migrantes e refugiados em questões de saúde. Além disso, destacou-se a importância de se organizar projetos para monitorar profissionais da saúde que atendam migrantes e refugiados, organizando cursos para essas populações sobre prevenção e controle, além do fortalecimento de questões de higiene para a população migrante nesse período pandêmico, envolvendo ações das autoridades locais para garantir um adequado acesso à água, coleta de lixo e saneamento básico. Ademais, recomendou-se que as fronteiras atuassem como locais de controle do vírus, porém sem discriminações e em respeito à privacidade e dignidade dos migrantes, e que as regras internacionais para solicitantes de asilo devem ser respeitadas¹⁰⁹.

Cumpre ressaltar que havia um ponto de grande atenção. A necessidade de que os Estados ficassem atentos a possíveis movimentos xenofóbicos precisam de reforço, além da garantia de meios para fornecer informações de saúde e sobre os cuidados com o vírus aos migrantes e refugiados, atentando-se às suas línguas e para que seja comunicada de forma simples. Ademais, buscar outros grupos da comunidade e líderes que já tenham esse tipo de atuação também é interessante. Uma vigilância constante resulta em constatações efetivas e eficientes de eventos públicos de saúde e a consequente eficiência na resposta ao problema. Assim, a utilização de uma coordenação regional faz com que mesmo problemas nacionais sejam prontamente respondidos pelos países vizinhos, em conjunto, resultando em respostas mais ágeis nas fronteiras. É essencial que o controle das fronteiras esteja interligado

¹⁰⁷ CHIARETTI, Daniel; LUCHINI, Natália; CARVALHO, Laura Bastos. Mobilidade humana internacional em tempos de pandemia: Reflexos da Covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p59-90>>. P. 10

¹⁰⁸ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. op. cit. p. 20

¹⁰⁹ WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 op. cit. p. 03-04

com o sistema de saúde interno. Assim, eventuais questões de saúde que sejam verificadas nas fronteiras poderão ser imediatamente encaminhadas aos estabelecimentos de saúde locais, visando conter a disseminação de doenças¹¹⁰.

A OMS destacou que em situações de emergência, deve ser adicionada proteção nas fronteiras para auxiliar no cenário de saúde, com o uso de declarações de saúde, checagem de temperaturas, etc, voltadas para serem reportadas à vigilância nacional de saúde. Eventualmente, em situações emergenciais, nos casos de saída de pessoas dos países, deve-se levar em conta o controle dessas pessoas, com o uso de declarações, etc., além do uso de listas que constem eventuais pessoas restritas de viajar por algum motivo¹¹¹. Em situações emergenciais, a entrada não é o cenário mais recomendável pela OMS. No entanto, Estados devem estabelecer procedimentos para que as entradas sejam feitas de forma a evitar o máximo de riscos possíveis. Recomenda-se, ainda, que em fronteiras “porosas” (*porous border*), um sistema de controle de saúde mais intenso nas regiões seja implementado, justamente pela ausência de controle naqueles locais, que pode acarretar questões de saúde mais graves¹¹².

Indo além, alguns elementos devem ser levados em consideração durante a elaboração de planos de riscos para as fronteiras, como fatores de língua, cultura e diversidades socioeconômicas, por se tratar de situação internacional. As estratégias sanitárias estabelecidas nas fronteiras devem levar em conta o sistema de saúde local, para que eventualmente seus serviços sejam acionados de maneira eficiente, em casos que ocorram na passagem entre países¹¹³. Além disso, as fronteiras devem ser levadas em conta no planejamento do próprio sistema de saúde local, ao estabelecer seus mecanismos de contenção de riscos.

Dessa forma, durante todo o período da pandemia a OMS definiu em seus materiais uma série de recomendações aos Estados para os casos de emergências de saúde pública. A cooperação entre países vizinhos é fundamental em tais casos, e o estabelecimento de um plano de ação em conjunto aliada à uma comunicação dos principais dados que cada nação possui é essencial. Assim, entende-se que um dos principais pontos que devem ser priorizados na cooperação entre países para o trabalho nas fronteiras é o comprometimento políticos dos locais. A ausência dessa participação positiva da política acaba resultando na ausência de acordos entre as nações vizinhas. A participação de outras partes interessadas na cooperação e

¹¹⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 09-10

¹¹¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 13

¹¹² WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 14

¹¹³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 16-19

no controle de fronteiras também é fundamental, envolvendo áreas como agricultura e meio ambiente, que podem propor alternativas a problemas pontuais¹¹⁴.

Um dos princípios gerais da OMS para a pandemia foi a prevenção do covid-19 em áreas com grandes populações migratórias, como forma de política nacional de saúde. Ressalta, ainda, a necessidade de envolver outros agentes, como outros países, além do entidades da sociedade civil, como um esforço em conjunto¹¹⁵.

Any barriers based on migration status identified, which create inequality between host populations and refugees and migrants, must be removed for effective COVID-19 response efforts. Health facilities and critical infrastructure must be safe, prepared, well maintained and resilient to avoid the disruption of basic services. (...) Inclusive public health measures and interventions are required to save lives and reduce the further spread of the disease among all populations including refugees and migrants. While rapid and effective responses are essential for saving lives, relieving suffering and reducing further spread of the virus, long-term planning is needed to ensure a more systematic and development-oriented approach¹¹⁶.

Verifica-se, dessa forma, que uma das recomendações da OMS para o controle da pandemia foi, justamente, a inclusão de migrantes e refugiados como parte fundamental do sistema de saúde local, aliada à coleta de informações dos agentes das fronteiras, para garantir que um controle adequado possa ser realizado. Assim, os Estados deveriam fazer um esforço especial para conter a xenofobia nesse contexto pandêmico, além de fornecer informações de saúde de forma acessível, levando em conta a barreira cultural e da língua¹¹⁷.

Cumpre ressaltar que, apesar da OMS ter se posicionado contra restrições extremamente generalizadas de viagens por um longo período de tempo, cerca de 67 países adotaram medidas de restrições desse tipo. As medidas contra movimentos migratórios, nesse sentido, foram extremamente duras, mesmo que isso signifique por vezes que uma série de direitos humanos estão sendo violados¹¹⁸. Em certo ponto da pandemia, 168 países estavam com suas fronteiras fechadas, sendo que 90 deles não abriam exceção para pessoas buscando asilo. Além da

¹¹⁴ “Examples of the scope and form of cooperation: These include: • a coordination committee comprised of national coordinators assigned by participating countries/districts; • information and data exchange on diseases and public health events; • experience and best practice shared through defined means/platforms; • health care networking and sharing of resources; • laboratory capacity-strengthening and networking; • joint human resource development through exchange of experts, training and site visits; • coordinated response, including active case-finding through screening.”. WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020 op. cit. p. 33-35

¹¹⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 02-03

¹¹⁶ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 02-03

¹¹⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. op. cit. p. 03-04

¹¹⁸ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. op. cit. p. 20

ausência de planos de ação específicos para esses grupos, em vários países pessoas que não possuíam documentos do local em que estavam deixam de se vacinar justamente pelo medo de deportação ou denúncias de sua situação. Ante o exposto, é certo que o Brasil não foi o único a tomar medidas discriminatórias e drásticas. Uma série de países, consoante mencionado, estabeleceram medidas tão reprováveis quanto. No entanto, existiam outros caminhos que poderiam ter sido tomados, e a situação reflete a profunda desigualdade que tais grupos enfrentam mundialmente.

3.2. Pandemia do covid-19 no Brasil

Regiões com altos índices de desigualdades sociais, como é o caso das Américas, foram mais afetadas pelo vírus do covid-19. A CIDH verificou que, enquanto os cuidados com a contenção do vírus aumentaram, uma série de direitos foram restringidos, com o intuito de se garantir a saúde pública, e deixou-se de lado uma série de garantias fundamentais sob a justificativa de se evitar o contágio. A comissão reforça que o direito à saúde envolve uma série de elementos, como a garantia ao seu acesso, gozo, disponibilidade, acessibilidade e qualidade. Assim, considerando que a situação pandêmica resultou na perda de uma série de direitos, seria dever dos Estados adotar medidas ativas como uma proteção adicional aos grupos vulneráveis, de forma a assegurar o respeito aos direitos humanos¹¹⁹.

Idealmente, os Estados deveriam aplicar medidas diferenciadas com atenção especial a grupos historicamente excluídos ou com riscos especiais, tendo em vista que essa parcela da população sofre um impacto mais acentuado no tocante à violação de seus direitos humanos. As políticas de prevenção da pandemia devem sempre levar em conta o respeito aos direitos humanos, adotando-se uma abordagem multidisciplinar em conjunto com uma cooperação internacional entre os Estados¹²⁰.

A CIDH orienta que todas as medidas e restrições impostas em decorrência da pandemia deveriam seguir as linhas gerais do direito internacional dos direitos humanos. Nenhuma medida a ser implementada poderia ser discriminatória e contrária aos princípios gerais do direito. Além disso, prevê, em sede de recomendação, a necessidade de que, especialmente durante a pandemia, os governos fossem mais transparentes em relação à desinformação

¹¹⁹ CIDH - Comision Interamericana de Derechos Humanos. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolucion 1/2020. P. 04-06

¹²⁰ CIDH. op. cit. p. 12-19

existente acerca do tema, e ressalta que é fundamental que as autoridades estatais atuassem com diligência durante esse contexto, utilizando discursos com bases científicas. Ademais, orientou que os Estados evitassem tomar quaisquer medidas que obstassem o acesso de pessoas em situação de mobilidade humana a serviços essenciais, evitando qualquer tipo de discriminação, e previa a importância de que os governantes incluíssem expressamente essas pessoas em políticas de recuperação econômica em decorrência da pandemia¹²¹.

O Brasil é referência no que concerne à saúde pública. O Sistema Único de Saúde (SUS) tem como um de seus princípios basilares a universalidade, cujo intuito é garantir atendimento de qualidade à toda população. Esse cenário coloca o país à frente de uma série de outros Estados, cujo acesso à saúde é, em sua maior parte, privado e com custos altíssimos. Tal realidade, especialmente durante uma pandemia, é de extrema importância, visto que grande parte da população que não poderia pagar por tratamentos particulares têm acesso a consultas e profissionais de qualidade. No entanto, infelizmente, a situação de migrantes e refugiados é diferente, e uma série de entraves são colocados quando tentam acessar o SUS. Além dos desafios de acesso corriqueiros, que são vistos em outras situações, as portarias promulgadas durante a pandemia acentuaram ainda mais os obstáculos para essa população, consoante será exposto no próximo tópico. Isso porque, com sanções como a inabilitação da sanção de refúgio, pessoas que haviam entrado no país estavam impossibilitadas de solicitar qualquer documentação.

Na prática, apesar de possuir o direito de acessar o SUS, migrantes e refugiados sem documentação nacional não conseguiam atendimento básico. Verifica-se, dessa forma, que a base de defesa do governo brasileiro para a instauração das portarias, qual seja a proteção da saúde pública, acabou resultando em uma parcela da população que não possuía acesso a testagens, medicamentos, consultas ou mesmo condições socioeconômicas para permanecerem em quarentena. Assim, a disseminação do vírus nas regiões de grandes contingentes de migrantes acabou sendo ainda mais acentuada, justamente pelas dificuldades resultantes do posicionamento governamental.

É interessante notar que os movimentos migratórios acabam sendo utilizados como mero instrumento a ser utilizado pelos governantes de acordo com as necessidades econômicas de seu país. Tal situação fica clara ao analisar-se o incentivo da migração europeia no fim do século XIX, diante da necessidade de aumento da mão-de-obra nas lavouras de café, que

¹²¹ CIDH. op. cit. p. 07

resultou em um grande fluxo de europeus vindo para o Brasil. A objetificação da migração é recorrente, e pôde ser vista em um caso recente protagonizado pelo Reino Unido. O país optou por se retirar da União Europeia e do Espaço Schengen após plebiscito realizado em junho de 2016, resultando no chamado “*Brexit*”¹²². Um dos principais motivos para tal decisão partiu dos grandes fluxos migratórios que inevitavelmente se dirigiam ao país diante da desnecessidade de visto para circulação dentro do bloco europeu. Com a saída, os ingleses dificultaram a retirada de vistos, e afirmou que eles somente seriam emitidos para aqueles que demonstrassem certo nível de estudos ou trabalho, visando aumentar a mão-de-obra qualificada no país.

No entanto, a grande surpresa ocorreu em setembro de 2021, quando o governo anunciou que iria conceder uma série de vistos de trabalho, diante da escassez da mão-de-obra do país, especialmente de setores como transporte¹²³. É certo que tal área de trabalho não é vista como qualificada pelos ingleses, gerando uma contradição em relação ao que foi defendido no momento de sua saída da União Europeia, de que não deveriam depender de mão-de-obra estrangeira. Dessa forma, verifica-se que a concessão de tais vistos se dá por uma necessidade do país, que passa por uma dificuldade de transportes e desabastecimento, que deve ser suprida¹²⁴.

Nesse sentido, mais uma vez as migrações são utilizadas como mero instrumento voltado para suprir os interesses econômicos dos governantes, que a utilizam nos casos em que de alguma forma poderiam beneficiar o país. Medidas adotadas pelo governo brasileiro ao longo da pandemia foram exemplo de tal realidade. Consoante será mais bem explanado no próximo tópico, a criação de portarias de fechamento de fronteiras violou uma série de tratados e princípios internacionais, demonstrando a ausência de preocupação do governo brasileiro com os movimentos migratórios.

¹²² BBC NEWS BRASIL. Entenda o Brexit e seus impactos em 8 perguntas. 30 jan. de 2020. Disponível: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46335938>>. Acesso em: 01.01.2023

¹²³ FOLHA DE S. PAULO. Reino Unido concederá mais de 10 mil vistos de trabalho para mitigar escassez de mão de obra. Set. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/reino-unido-concedera-mais-de-10-mil-vistos-de-trabalho-para-mitigar-escassez-de-mao-de-obra.shtml>. Acesso em: 01.01.2023

¹²⁴ NEXO JORNAL. Reino Unido anuncia vistos temporários por falta de mão de obra. 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/extra/2021/09/26/Reino-Unido-anuncia-vistos-tempor%C3%A1rios-por-falta-de-m%C3%A3o-de-obra>>. Acesso em: 01.01.2023

3.2.1. Portarias de fechamentos de fronteiras

O direito migratório brasileiro é frequentemente complementado por Portarias, além da Lei de Migração. No entanto, isso não significa que as leis regulamentadoras da matéria não devem ser observadas, uma vez que tais dispositivos são infralegais - trata-se da necessidade de observância do poder regulamentar. Este pode ser conceituado como sendo

A prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo¹²⁵.

Dessa forma, atos infralegais tais como as portarias não podem ir de encontro às leis da matéria que estão regulamentando, mas somente devem atuar de forma prática para implementar a execução daquilo que já está determinado pelo texto legal. Trata-se de uma espécie da função normativa do Poder Executivo¹²⁶, constituindo um ato de natureza derivada, ou seja, somente pode ser exercido em observância à lei existente, sendo este ato de natureza originária¹²⁷. As portarias, nesse sentido, fazem parte daqueles atos normativos editados por autoridades administrativas e visam regulamentar determinados dispositivos legais, não podendo estabelecer quaisquer obrigações contrárias ao texto legal¹²⁸. O não cumprimento do que está previsto na lei fere, de forma clara, o Princípio da Legalidade e o Princípio da Reserva Legal, normas fundamentais do direito administrativo.

O Poder Executivo, dessa forma, não poderá exceder seu poder regulamentador. O objetivo de sua função normativa é facilitar a execução e aplicação da lei e adequar a regulamentação ao contexto social do dado momento. Justamente por não depender de tantos requisitos como para a promulgação de lei, atua de forma a garantir celeridade à questão, especialmente em casos emergenciais, que demandam rapidez na tomada de decisões. Entretanto, ressalta-se novamente que mesmo em um contexto de urgência tais atos administrativos não podem contrariar lei preexistente, permanecendo restritos a essas.

¹²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2015. 28 ed. p. 57

¹²⁶ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do poder executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 153, p. 287-301, jan./mar. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/765>>. Acesso em: 18.10.2021. p. 289

¹²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. op. cit. p. 57

¹²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. op. cit. p. 58-60

Diante de tal necessidade de observância legal e constitucional, é imprescindível que haja um controle do poder regulamentar do Executivo, para que este não extrapole sua competência. Tal situação decorre do sistema de freios e contrapesos, que visa equilibrar o sistema legal e evitar eventuais intervenções ou invasões de competência entre os três poderes¹²⁹.

Via de regra, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão responsável por determinar definitivamente se determinado ato está indo de encontro à Constituição. No entanto, também cabe ao Congresso Nacional controlar atos do Poder Executivo que excedam sua competência. Nesse sentido, o artigo 49, inciso V da Constituição prevê essa competência do Congresso de sustar atos do Executivo que excedam seu poder regulamentar¹³⁰. Assim, existe a previsão constitucional de controle desse poder normativo da Administração Pública, para que não essa não extrapole a sua competência de mera regulamentação legal. Ademais, nos casos de atos normativos evidentemente contrários à lei, é cabível um controle judicial pelo Poder Judiciário, constituindo um controle de legalidade¹³¹. Tal poder poderá ser exercido nas hipóteses de violações de direitos constitucionais em que deve haver um controle estrito¹³².

Nesse sentido, quaisquer atos normativos da Administração Pública devem permanecer dentro dos limites legais, sob risco de que seja declarada sua ilegalidade, ou mesmo sua inconstitucionalidade. Apesar da consolidação de tal entendimento, entretanto, o Poder Executivo utiliza-se de uma série de situações para exceder sua competência e agir de forma indevida, como observou-se durante a pandemia do covid-19.

Em meio à uma emergência de saúde pública, faz-se necessária a adequação de determinadas medidas para as condições do contexto histórico-social vivenciado no dado momento. No entanto, a urgência não pode ser utilizada como mero instrumento para a retirada de direitos fundamentais, como ocorreu. A partir de março de 2020, o Poder Legislativo publicou uma série de dispositivos legais, que visavam a contenção do vírus. Entretanto, seus textos não eram expressos na necessidade de observância de direitos humanos e liberdades fundamentais, especialmente em um contexto de vulnerabilidade acentuada da população.

Não somente o Brasil como também uma série de outros países utilizaram-se da crise sanitária para intensificar ainda mais as medidas contrárias às políticas migratórias, com o

¹²⁹ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. op. cit. p. 288

¹³⁰ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. op. cit. p. 288-289

¹³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. op. cit. p. 61

¹³² MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Poder Regulamentar. JusBrasil: jan. 2011. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>. Acesso em: 20.10.2021

fechamento de fronteiras e a obstaculização no acesso a serviços básicos¹³³. A administração pública brasileira, entretanto, foi além: não somente estabeleceu o fechamento de fronteiras, como inovou ao instaurar uma série de sanções (inexistentes em momento prévio no ordenamento jurídico) nos casos de entrada irregular durante a pandemia. XX portarias no ano de 2020 e XX até o início do mês de novembro de 2021 foram as responsáveis pelo endurecimento da política migratória e resultaram em um número imenso de pessoas que saíram de seus países muitas vezes em situação de completa vulnerabilidade para chegarem ao território brasileiro e encontrarem-se sem a possibilidade de solicitar documentação e sujeitas à uma série de sanções, consoante será exposto a seguir.

3.2.2. Histórico dos dispositivos

A primeira portaria de fechamento de fronteiras foi publicada em 17 de março de 2020, logo após a instauração da situação emergencial de saúde pública. Naquele momento, pouco se sabia sobre a doença, e a principal medida adotada pelos países de forma geral foi o fechamento de fronteiras, visando evitar a disseminação do vírus. Com a promulgação da Lei 13.979, o Brasil passou a prever essa possibilidade de forma excepcional, com restrições de entrada e saída. No entanto, já na primeira portaria, de número 120, verificou-se a completa arbitrariedade das limitações implementadas. O dispositivo estabeleceu que pessoas venezuelanas, única e exclusivamente, não poderiam ingressar em território nacional, sem mencionar qualquer outro país ou medida sanitária.

Ocorre que naquele momento, os principais focos da doença sequer estavam na Venezuela ou mesmo na América Latina, mas sim em outros países. Segundo mapeamento da disseminação do vírus elaborado diariamente desde o início da pandemia pela Universidade americana John Hopkins, no dia 18 de março de 2020 o Brasil contava com 372 casos confirmados e 3 mortos, enquanto a Venezuela contava com 36 casos confirmados e nenhum

¹³³ MOREIRA, Thiago Oliveira. A (in)convencionalidade da política migratória brasileira diante da pandemia do Covid-19. p. 273-281. In: BAENINGER, Rosana et. al. (org.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>>. Acesso em: 16.05.2021

óbito. Na mesma data, outros países contavam com números muito mais relevantes e que deveriam ter sido levados em conta¹³⁴:

Tabela 1: Casos de covid-19 em 18 de março de 2021

País	Número de casos confirmados	Número de óbitos
Brasil	372	3
Venezuela	36	0
China	81.102	3.241
Espanha	13.910	623
Portugal	448	2
Itália	35.713	2.978
França	9.052	148
Reino Unido	2.642	72
Estados Unidos	7.786	118
Uruguai	50	0
Argentina	79	2
Chile	238	0
Peru	145	0
Equador	111	2
Colômbia	93	0

Fonte: JOHNS HOPKINS, 2020.

¹³⁴ JOHNS HOPKINS. COVID-19 Map. Johns Hopkins: University & Medicine. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 21.10.2021. Informações relativas ao dia 18.03.2020

Segundo as informações apresentadas, referentes ao dia 18 de março, um dia após a publicação da primeira portaria, é possível verificar que a Venezuela sequer possuía óbitos, apresentando um número de casos inferior, inclusive, aos demais países da América do Sul. Nesse sentido, observa-se uma completa arbitrariedade do Poder Executivo ao estabelecer uma restrição de entrada por nacionais daquele país sob o fundamento de uma suposta contenção da crise sanitária. Apesar do texto da Lei 13.979 dispor expressamente que quaisquer medidas restritivas deveriam se basear em dados científicos voltados para a preservação da saúde pública e com o respeito aos direitos humanos, não foi o que ocorreu na prática. Na realidade, observou-se uma instrumentalização da política migratória, com a utilização de um fundamento sanitário pela Administração Pública para conter um fluxo migratório que vai de encontro aos interesses do governo vigente.

No início da pandemia, um primeiro temor das organizações protetivas dos direitos dos migrantes (como a DPU) era a falta de acesso ao sistema de saúde a qual essa população poderia ser submetida, especialmente diante do colapso iminente dos hospitais e pela falta de documentação¹³⁵. As medidas restritivas adotadas pelo Estado brasileiro para a contenção da pandemia foram erráticas e marcadas por alterações constantes, sem grandes preocupações com a pauta, que assim se manteve mesmo com diversas recomendações apresentadas pela DPU, pela CNDH, pela CARITAS e por outros órgãos¹³⁶.

A ausência de qualquer demonstração de um suposto risco proveniente na Venezuela demonstra que o texto infralegal foi única e exclusivamente usado como uma oportunidade para violar os direitos dos nacionais daquele país que ingressam no Brasil muitas vezes em situação de vulnerabilidade extrema, contrariando os diplomas legais nacionais e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Parece contraditório que tenham sido estabelecidas medidas mais restritivas para os venezuelanos, considerando que a situação humanitária deles

¹³⁵ A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de covid-19: um relato de campo - p. 62. B CHAVES, João. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>> . Acesso em: 16.05.2021. P. 66

¹³⁶ A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de covid-19: um relato de campo - p. 62. CHAVES, João. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>> . Acesso em: 16.05.2021. P. 73

é tão conhecida que o Brasil inclusive possui a Portaria 09, que concede autorização de residência para venezuelanos por questões humanitárias.

A Portaria seguinte, número 125 publicada em 19 de março de 2020, ou seja, dois dias depois, já passa a abarcar outros países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru e Suriname. Entretanto, as proibições se mantêm exclusivamente para a entrada por via terrestre, não mencionando qualquer tipo de limitação por vias aéreas. Já na portaria posterior, de número 126, publicada no mesmo dia, são estabelecidas restrições de voos provenientes de alguns outros países, como China, Islândia, Noruega, Suíça, Reino Unido, Austrália, Japão, Malásia, Coréia e países da União Europeia.

Após uma série de outros dispositivos com entendimentos semelhantes, a Portaria 255¹³⁷, de 22 de maio de 2020, uniformizou as restrições e passou a impedir a entrada de imigrantes de qualquer nacionalidade independentemente do meio de transporte utilizado, deixando temporariamente de lado a proibição exclusiva da entrada por via terrestre¹³⁸. No entanto, as restrições aéreas são reduzidas, se mantendo vigentes somente para países específicos por curtos períodos. Apesar da mudança com a inclusão de algumas restrições também por vias aéreas, em todas as portarias determinadas sanções altamente criticáveis foram mantidas. Desde a portaria 120 até a última publicada sobre o tema, de número 678, em 12 de setembro de 2022, todas as portarias de restrições de fronteiras mantiveram dispositivos que preveem a possibilidade de deportação imediata e inabilitação da solicitação de refúgio para os migrantes que tiveram entrada irregular após março de 2020.

Inicialmente, cabe discutir acerca da deportação imediata contida nas portarias. A possibilidade de deportação de imigrantes em situação de irregularidade está prevista no artigo

¹³⁷Com a uniformidade no tratamento, adotou-se, segundo André de Carvalho Ramos, três tipos de limites: (i) os limites subjetivos gerais, não aplicáveis a brasileiros e residentes definitivos (com prazo determinado ou indeterminado), não aplicáveis aqueles em missão internacional, em trânsito internacional, ao estrangeiro que pode requerer reunião familiar e aquele que tenha ingresso autorizado pelo governo por questões humanitárias ou de interesse público; (ii) limite subjetivo especial, se aplica à fronteira com a Venezuela, mesmo aquele que possuem residência definitiva, rmm ou sejam parentes de brasileiros; (iii) limites objetivos: todos os meios de transporte foram fechados, com exceção da “execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais; (ii) o tráfego de residentes fronteiriços em ‘cidades-gêmeas’ (...) (iii) o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas”, entre outros. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19 - p. 109. RAMOS, André de Carvalho. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>> . Acesso em: 16.05.2021. P. 113

¹³⁸ MOREIRA, Thiago Oliveira. op. cit. p. 275

50 da Lei de Imigração, sendo voltada justamente para pessoas que tenham ingressado ou permanecido em território nacional indevidamente, sem permissão de entrada e sem posterior regularização migratória.

Dessa forma, com o fechamento das fronteiras, é certo que a medida de deportação poderia ser aplicada às pessoas que tenham ingressado após a vigência das portarias. No entanto, a grande discussão recai sobre a possibilidade de retirada “imediata” dos migrantes¹³⁹. Tanto a Lei 13.445 como a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), ratificada pelo Brasil, preveem a necessidade de observância de uma série de procedimentos antes de uma deportação. Os artigos 50 e 51 da lei mencionada são claros ao determinarem que o imigrante deve ser notificado quanto à sua irregularidade, possuindo sessenta dias para se regularizar. Além disso, deve ser instaurado um processo administrativo para analisar o cabimento da medida, abrindo-se espaço para o contraditório e para a ampla defesa. A imediatidate contida na portaria, nesse sentido, viola a necessidade de observância desses elementos. A Lei de Migração não é a única a ser desrespeitada, existindo também uma violação contra a Lei 9.784, que busca regulamentar o processo administrativo, e estabelece a obrigatoriedade da notificação, contraditório e da ampla defesa em qualquer processo.

O que se criou, na realidade, foi um limbo jurídico em que as pessoas que ingressaram durante a pandemia no Brasil ficavam impossibilitadas de conseguir qualquer tipo de documentação. Além de ficarem sujeitas à deportação, não poderiam se regularizar diante da proibição também contida nas portarias, o que viola flagrantemente seus direitos fundamentais.

Cumpre ressaltar que a política migratória excludente das portarias não se iniciou com a pandemia, havendo indícios de sua existência em momentos anteriores. O principal exemplo analisando-se o contexto recente do direito brasileiro ocorreu em julho de 2019, com a publicação da Portaria nº 666. Ela estabeleceu o impedimento de ingresso em território nacional e deportação sumária de pessoas consideradas perigosas e que praticaram atos inconstitucionais. O instrumento utiliza termos genéricos e imprecisos, como “pessoas perigosas”, conceito que não é abordado em momento algum na lei de migração. A periculosidade mencionada seria analisada a partir de suposto envolvimento em determinados crimes, embora a lista de crimes prevista na portaria não inclua crimes financeiros, por exemplo, nem crimes hediondos, sendo uma lista que intensifica uma estigmatização já existente na

¹³⁹ MOREIRA, Thiago Oliveira. op. cit. p. 277

sociedade¹⁴⁰. Ademais, os prazos previstos na portaria são extremamente limitados, o que prejudica o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório¹⁴¹.

A lista de crimes prevista na portaria não inclui crimes financeiros, por exemplo, nem crimes hediondos, mas é uma lista que intensifica estigmatizações já existentes na sociedade, e seus prazos são extremamente limitados, o que prejudica o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório¹⁴². Assim como a Portaria 652, em momento algum ela trouxe mecanismos de cooperação internacional como forma de evitar a devolução dos indivíduos irregulares ou perigosos para seu país de origem, onde potencialmente estava sofrendo violações de seus direitos humanos.

A Portaria 666 gerou intensos debates por sua ilegalidade e inconstitucionalidade. A possibilidade de deportação imediata verificada no dispositivo, se refere à possibilidade prevista na normativa de remover o migrante sumariamente do território nacional, o que apenas reforça a estigmatização de que aquele indivíduo não pertence àquele local¹⁴³. Ruseishvili sustenta que tal situação é decorrente de um comportamento histórico do Brasil de tentar excluir determinados grupos que são considerados indesejáveis, e fora daquilo considerado como necessário para compor a cultura e política brasileiras¹⁴⁴. Com a inserção do conceito de pessoa perigosa, reforçam-se supostos riscos dos migrantes e uma teórica “ilegalidade”, e produz a ideia de moralização da migração ao adotar a “dicotomia do migrante bom versus migrante mau” e gera um medo do migrante ser deportado a qualquer momento¹⁴⁵. O paradigma trazido pela normativa, dessa forma, é manifestamente contrário à lei de migração de 2017.

O ACNUR produziu nota técnica sobre o tema, estabelecendo preocupação sobre a recusa de refugiados, sustentando que seria uma forma indireta de violação do Princípio da Não-Devolução. Assim, seria uma forma de afastar esses grupos da proteção garantida internacionalmente aos refugiados e solicitantes de refúgio, violando normas ius cogens do

¹⁴⁰ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. op. cit. p. 4

¹⁴¹ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. op. cit. p. 5

¹⁴² GRECO, Pedro Teixeira Pinos. A análise jurídica da portaria nº 666/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública: Conceitos abertos, garantias processuais, deportação sumária e os refugiados. IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros, Rio de Janeiro, Revista Digital nº 41, 2019. Disponível em: <<https://digital.iabnacional.org.br/revista-digital-no-41/a-analise-juridica-da-portaria-no-666-2019-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-conceitos-abertos-garantias-processuais-deportacao-sumaria-e-os-refugiados/>> . Acesso em: 06.05.2021. P. 02-05

¹⁴³ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira? PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 27, p. 15-38, 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/171526/161910>>. Acesso em: 06.05.2021. P. 15-16

¹⁴⁴ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 16

¹⁴⁵ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 17-18

direito internacional, defendendo que eventual utilização das cláusulas de exclusão previstas na Convenção de 51 dependem de uma análise profunda do caso, verificando se a pessoa realmente oferece algum tipo de perigo¹⁴⁶.

Nesse sentido, a portaria selecionou grupos que considerava indesejáveis e que desejava excluir, utilizando a noção de soberania nacional para retirá-los de seu território, em um claro embate com as políticas migratórias existentes¹⁴⁷. Assim, essa ideia trazida com a portaria é a de que existe uma constante possibilidade de deportação sumária, o que gera uma “ameaça permanente e constrangimento simbólico”¹⁴⁸.

Um dos efeitos principais que João Chaves e Svetlana Ruseishvili afirmam que decorrem dessa situação é a geração de uma força de trabalho extremamente barata e temporária desses migrantes sem documentação, que deveriam ter sido deportados por força da portaria 666 mas que o Estado não tem condição de bancar os gastos com a deportação¹⁴⁹. Dessa forma, eles permanecem em território nacional e não conseguem ingressar no mercado de trabalho de maneira regular. Assim, esse fenômeno tem consequências econômicas diretas na acumulação capitalista e o trabalho desses indivíduos se torna uma mercadoria extremamente conveniente, além de não conseguirem acessar seus direitos sociais plenamente. Ela foi revogada pouco tempo depois pela portaria 770, embora o paradigma migratório baseado na segurança tenha se mantido¹⁵⁰.

Não somente as portarias, entretanto, fizeram o papel de exclusão de indesejáveis no ordenamento jurídico migratório. A Lei Municipal nº 2/074/2020 de Boa Vista determinou que a utilização dos serviços públicos por migrantes não poderia ultrapassar 50% das vagas. Apesar da norma ter sido vetada inicialmente pela prefeitura, a câmara dos deputados derrubou o veto e prosseguiu com a promulgação, ainda antes da pandemia do covid-19. Entretanto, a legislação acabou sendo considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário Estadual¹⁵¹. Apesar da declaração de sua inconstitucionalidade, a promulgação de tal legislação evidencia de forma clara a xenofobia institucional existente no território brasileiro e a tentativa constante dos poderes em obstaculizar a vida dos migrantes e refugiados, mesmo que isso viole seus direitos

¹⁴⁶ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 23-24

¹⁴⁷ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 26-27

¹⁴⁸ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 29

¹⁴⁹ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 30

¹⁵⁰ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 18

¹⁵¹ CHIARETTI, Daniel; LUCHINI, Natália; CARVALHO, Laura Bastos. Mobilidade humana internacional em tempos de pandemia: Reflexos da Covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p59-90>>. P. 22-24

humanos fundamentais. Assim, demonstra que as tentativas de retirar os direitos desses grupos não se iniciou na pandemia, mas já era verificada ante mesmo da crise sanitária.

No mesmo sentido, uma série de problemáticas semelhantes podem ser observadas com as portarias de fechamento de fronteiras, publicadas durante a pandemia. Interessante observar que as portarias foram utilizadas de forma recorrente pelo governo Bolsonarista para implementar políticas contrárias ao texto legal e aos princípios do direito migratório. A deportação imediata, entretanto, não foi a única inovação trazida pelas portarias que podem ser questionadas. Um outro ponto extremamente preocupante é apresentado desde o primeiro ato normativo: a questão da inabilitação do refúgio. Diante de suas peculiaridades, o tema será abordado com maior profundidade no próximo tópico.

3.2.3. Sanções: inabilitação da solicitação de refúgio e deportação imediata

As portarias de fechamentos de fronteiras promulgadas durante a pandemia do covid-19, conforme supracitado, estabeleceram uma série de restrições à entrada em território nacional. Um dos principais pontos de atenção diz respeito às sanções estabelecidas àqueles que ingressaram no território de forma irregular. As portarias estabelecem uma proibição de entrada terrestre para grande parte das nacionalidades, de forma que a entrada irregular se refere a todas as pessoas que entraram no Brasil durante o período de sua vigência.

Em conjunto com a vedação à entrada, os dispositivos trazem como consequências principais a inabilitação da solicitação de refúgio e a deportação imediata dos ingressantes. Ocorre que o modelo como tais medidas foram implementadas foi feito de forma arbitrária e sem considerar a legislação migratória. Cumpre, dessa maneira, estabelecer algumas considerações sobre a entrada irregular e as sanções previstas em tratados internacionais e nas leis internas brasileiras referentes à retirada de estrangeiros do território nacional. Existem três principais medidas de retirada do imigrante do país: através de extradição, deportação e expulsão.

A extradição é uma expressão da cooperação jurídica internacional, e é realizada nos casos de acordo ou tratado com o Estado estrangeiro diante da existência de processo penal com o estrangeiro como réu ou condenado naquele local. Dessa forma, em tais casos, o Brasil poderá

requerer o envio de brasileiro para que seja julgado e condenado em território nacional, ou pode receber pedido para que envie estrangeiro para outro local¹⁵².

A deportação é realizada nos casos em que o estrangeiro esteja em situação irregular no território, o que pode ocorrer tanto por sua entrada de forma indevida como pela permanência irregular, como por ter excedido o período previsto em seu visto para estadia. Ressalta-se que eventual aplicação da medida necessariamente deve ser realizada após a notificação pessoal do migrante para regularização de sua situação, e com a realização de processo administrativo em que sejam dadas as oportunidades do contraditório e do devido processo legal¹⁵³. Dessa forma, eventual deportação imediata, como já mencionado, não respeita a disposição legal.

A expulsão, pode sua vez, é realizada nos casos em que o estrangeiro houver sido condenado por crime considerado grave, após o devido trânsito em julgado. A gravidade do crime não deve ser aplicada de forma arbitrária, e os crimes previstos são aqueles de genocídio, contra a humanidade, de guerra, ou “crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional”¹⁵⁴. É estabelecido um prazo no processo de expulsão para que o indivíduo possa retornar ao Brasil, ficando vedado por certo período a ingressar novamente em território nacional.

Além das espécies mencionadas, existe também a possibilidade de repatriação, que consiste no impedimento de entrada do estrangeiro já na zona de fronteira, quando verificado algum óbice para seu ingresso em território nacional. Ela não poderá ser utilizada, entretanto, em casos de solicitação de refúgio¹⁵⁵. Cumpre ressaltar que, após a entrada do estrangeiro no país, entretanto, não poderá ser utilizada, de forma que a retirada do migrante deverá ser feita pelos métodos supracitados. Ressalva extremamente a ser feita em relação a todas as medidas mencionadas é que

De nenhum modo, a retirada compulsória pode significar a sua devolução a Estado no qual seu direito à vida, à integridade pessoal ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas (conforme previsto no art. 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos e ainda no art. 3º.1 da

¹⁵² RAMOS, André de Carvalho *Curso de direitos humanos* – 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 866

¹⁵³ RAMOS, André de Carvalho, 2018. op. cit. p. 1.032

¹⁵⁴ RAMOS, André de Carvalho. 2018. op. cit. p. 1.034

¹⁵⁵ RAMOS, André de Carvalho. 2018. op. cit. p. 1.031-1.032

Convenção da ONU contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes)¹⁵⁶.

Em resumo, a lei de migração brasileira abarcou algumas formas de retirada compulsória do estrangeiro do país, sendo elas a repatriação, deportação e expulsão. A repatriação ocorre quando o indivíduo sequer consegue ingressar efetivamente no país por uma ausência de documentos autorizadores, como passaporte válido ou ausência de visto. A deportação é a retirada compulsória de pessoa irregular. A expulsão, por sua vez, ocorre nos casos em que a pessoa tenha sido condenada criminalmente, com trânsito em julgado¹⁵⁷.

Nenhuma das medidas acima mencionadas pode ser realizada em violação ao Princípio da Não-Devolução. Assim, evidente que não podem ser aplicadas arbitrariamente aos solicitantes de refúgio, que devem ser submetidos ao devido processo legal e ao contraditório para que se possa fazer uma análise da existência de fundado temor de perseguição ou violação generalizada de direitos humanos praticada no país de origem. Caso constatado algum indício do alegado, o estrangeiro não poderá ser enviado ao local pelas formas explicitadas:

Em primeiro lugar, cabe aos agentes estatais e seus delegatários nas zonas de fronteira impedir o refoulement do estrangeiro solicitante de refúgio. Mesmo que o solicitante ingresse no país ilegalmente, não cabe a deportação, pois o artigo 31 da Convenção de 1951 impede a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular. O art. 8º da Lei 9.474/97 também é expresso em estabelecer que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes¹⁵⁸.

De forma geral, nos países da América Latina não se considera um crime a entrada irregular do solicitante de refúgio¹⁵⁹. Assim, mesmo em caso de entrada ilegal, o migrante não poderá ser deportado, uma vez que o artigo 31 da Convenção de 51 veda “a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular”. Além disso, tal situação deve ser analisada pelo CONARE¹⁶⁰, visto que o “solicitante de refúgio tem o direito subjetivo de ingressar no território brasileiro, até que sua situação de refúgio seja decidida pelo CONARE”¹⁶¹.

¹⁵⁶ RAMOS, André de Carvalho. 2018. op. cit. p. 1.031

¹⁵⁷ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. op. cit. p. 19

¹⁵⁸ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 32

¹⁵⁹ MENEZES, Fabiano L. de. 2011. op. cit. p. 101

¹⁶⁰ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 32

¹⁶¹ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 40

Assim, as portarias que dispõem sobre a fechada de fronteiras terrestre violam o princípio da não devolução, priorizando, em tese, o interesse público sobre o privado¹⁶², de uma maneira ineficiente. No mesmo sentido entende Jubilut:

Ressalta-se, também, o fato de a entrada irregular não obstar a possibilidade de solicitação de refúgio (...) fato este essencial para a efetiva proteção dos refugiados, uma vez que, caso se exigisse a sua entrada legal no território de refúgio estar-se-ia praticamente impedindo sua vinda, já que, na maioria das vezes, a obtenção de um visto e/ou passaporte é impossível, em virtude da situação do país de origem. Deve-se, ainda, destacar que os procedimentos criminal e administrativo decorrentes de entrada ilegal ou irregular, que poderiam encenar a deportação ou a expulsão do solicitante de refúgio (...) ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio¹⁶³.

As violações do governo brasileiro, nesse sentido, acumulam-se. Além da vedação em estabelecer sanções para imigrantes que entram de forma irregular em território nacional, a administração pública sequer permitiu o acesso à solicitação de refúgio. Observa-se, dessa maneira, que uma série de normativas de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, além de suas próprias leis internas, foram deixadas de lado sob uma justificativa xenófoba e, supostamente, sanitária. O combate à não-discriminação é primordial durante a luta contra o Covid-19. Deve haver um esforço para se lutar contra a xenofobia, especialmente em um momento de grande discussão acerca da origem da pandemia:

Migrants too often face needless obstacles in accessing health care. Inaccessibility of services; language and cultural barriers; cost; a lack of migrant-inclusive health policies; legal, regulatory and practical barriers to health care all play a part in this, as does, in too many instances, prejudice. If a migrant fears deportation, family separation or detention, they may well be less willing to access health care or provide information on their health status¹⁶⁴.

A CIDH defende que os imigrantes em situação irregular não são considerados criminosos, pelo fato de sua entrada, por si só, não lesionar um bem jurídico fundamental. A violação de leis migratórias, dessa forma, não pode ser equiparada à violação de leis penais, sendo uma violação de caráter administrativo. Frequentemente, entretanto, os Estados violam

¹⁶² RIBEIRO, M. T. A.; CABRAL, C. H. de P. L. op. cit. p. 17

¹⁶³ JUBILUT, Liliana Lyra, 2007. P. 192

¹⁶⁴ COVID-19 does not discriminate; nor should our response. Statement by the United Nations Network on Migration. Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response>>. Acesso em: 27.03.2023

o princípio e levam, inclusive, os migrantes à detenção, não cumprindo as garantias básicas do devido processo.

O princípio da não-devolução está previsto na Lei dos Refugiados brasileira, na Convenção da ONU sobre Desaparecimento Forçado (art. 8º), na Convenção Internacional contra a Tortura de 1984 (art. 3º) e no art. 33 do Estatuto dos Refugiados de 1951. Em nenhum desses dispositivos existe uma base para a inabilitação do pedido de refúgio, incorporada nas portarias governamentais promulgadas durante a pandemia. Essa situação permitiria a revisão das portarias pelo próprio princípio da legalidade. Além disso, Pedro Greco entende que a terminologia “engloba uma gama dilatada de possibilidades o que permitiria à autoridade policial de fronteira um extra poder demasiadamente grande”¹⁶⁵.

A portaria não estabelece critérios objetivos para sua aplicação, de forma que não haveria como garantir qualquer tipo de “impessoalidade administrativa no julgamento feito pela autoridade policial”¹⁶⁶. Relaciona-se, nesse sentido, com o princípio da não discriminação. Cumpre ressaltar que a concessão do status de refugiado tem natureza humanitária. Assim, é um ato vinculado, de maneira que qualquer pessoa que satisfazer os critérios legais possui direito à sua concessão.

A União Europeia, no momento de estabelecer restrições em meio à pandemia, barrou viagens que não fossem indispensáveis, mas ressaltou que tais restrições não se aplicariam a refugiados, uma vez que precisam de apoio internacional em razão de sua condição humanitária¹⁶⁷. Assim, por mais que se mostre necessária a imposição de obstáculos no tocante à mobilidade internacional para a contenção do vírus, tais restrições não devem aplicar-se a pessoas em situação de vulnerabilidade, e que precisam de uma proteção humanitária adicional, como os refugiados. Nesse sentido,

The most straightforward way to define illegal migration is by reference to the migration law of the state doing the counting. Under this method, anyone who is currently in contravention of the law has an 'illegal' status. This will include people who enter the country in breach of the law and those who overstay their permission to remain. More ambiguously, it may include those who intend to make an asylum claim but have not yet made one. Because refugees are not to be punished for extralegal entry, such a claim usually removes one from the

¹⁶⁵ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. O coronavírus e a população refugiada no Brasil: A “Inabilitação para o refúgio” e o Princípio do Non Refoulement. *Metaxy, Revista Brasileira de Cultura e Política em Direitos Humanos*, ISSN 2526-5229. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/announcement/view/435>>. P. 03

¹⁶⁶ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. op. cit. p. 04

¹⁶⁷ GRECO, Pedro Teixeira Pinos. op. cit. p. 04

illegal entry statistics, but if the claim is rejected the statistical assessment may shift again¹⁶⁸.

Verifica-se, dessa forma, que refugiados ou solicitantes de refúgio não podem ser considerados como ilegais, independentemente de eventual entrada ou estadia irregular em território nacional. Isso porque trata-se de instituto humanitário a ser concedido às pessoas que se encaixam nos requisitos da Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Eventual situação de ilegalidade somente poderá ser alegada caso o pedido de refúgio seja posteriormente negado, o que apenas irá ocorrer se o indivíduo tiver acesso ao devido processo legal de solicitação para a concessão do status.

O termo "ilegal" é amplo, e podem ser feitas uma série de observações sobre o seu uso para definir o status de uma pessoa. Uma das principais críticas diz respeito à sua amplitude. Por ser extremamente genérico, acaba sendo enviesado e, frequentemente, aplicado a um certo tipo de pessoas pré-determinadas¹⁶⁹. Assim, apesar de um homem de negócios poder estar em situação de irregularidade, na ausência de renovação de um visto, por exemplo, dificilmente é tratado como alguém em situação de ilegalidade. Por outro lado, um solicitante de refúgio, cujo pedido foi indeferido, oriundo da América Latina ou da África, por exemplo, é tratado como ilegal imediatamente.

Existe uma visão pré-determinada do estrangeiro que será tratado como ilegal e daquele que se considera estar apenas com problemas burocráticos na resolução de seus documentos. A situação ficou ainda mais evidente durante a pandemia. A proibição da mera tentativa de regularização para quem chega por via terrestre é uma clara tentativa de coibir principalmente o acesso de fluxos migratórios oriundos da América Latina, justamente aqueles que possuem maior facilidade para acessar o Brasil por terra. Por outro lado, a liberação das solicitações para aqueles que chegaram por vias aéreas já demonstra um tratamento diferenciado para aqueles que possuem condições para arcar com os altos custos de uma passagem de avião. As próprias portarias, nesse sentido, incorporam um aspecto discriminatório ao implementar tais diferenças de tratamento entre pessoas que entram de formas distintas no país.

O tratamento discriminatório oferecido a certos imigrantes resulta em tratá-los como verdadeiros criminosos, e gera uma imagem negativa desses indivíduos perante a sociedade. Isso acarreta, ainda, na ausência de implementação de políticas públicas para esses grupos, visto

¹⁶⁸ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 11

¹⁶⁹ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 16

que estariam ilegais, e reforça sua exclusão da sociedade. Pelo fato de o termo ilegal ser genérico, contempla a possibilidade de mudanças constantes naquilo que pode ou não ser considerado como tal, o que depende da mera vontade dos legisladores¹⁷⁰.

Refugees are not illegal migrants. Although the Refugee Convention does not specify a right to enter another country, it is widely understood to prohibit turning claimants away from a state party's borders, and it explicitly prevents states from punishing refugees for illegal entry. It seems, therefore, that conditions are in place to prevent refugees from being caught up in the illegal migration panic. This impression is heightened by the observation that international refugee law has been in place for more than half a century, that 147 states are signatories to the key Convention and Protocol, and that this high rate of adherence has prevailed for some time. In addition, the Refugee Convention (...) is the one exception to the principle that international law has very little to say about migration, and that states are by and large free to close - or open - their own borders¹⁷¹.

Assim, apesar do conceito de solicitante de refúgio não ser um status reconhecido pela Convenção dos Refugiados, na prática há uma interpretação extensiva, visto que, na ausência de status legal, torna-se extremamente difícil a demanda por direitos. Apesar do instituto do refúgio ser declarativo, o solicitante permanece em uma situação dual, mas uma vez reconhecido seu status de refugiado, considera-se que não foi pela concessão da administração pública em si, mas pelas circunstâncias de sua vida que resultaram no pedido. Assim, os países não têm a obrigação de deixar todo mundo entrar, no entanto, após a entrada, terá a obrigação legal de analisar os pedidos de refúgio, e não poderá criminalizar os solicitantes que entraram irregularmente. A obrigação surge, dessa forma, após o cruzamento da fronteira¹⁷².

Em relação às portarias de fechamento de fronteiras, ainda, apesar de preverem apenas uma inabilitação da solicitação de refúgio, na prática o que se pode observar é que houve um impedimento geral de solicitação também de autorizações de residência, por extensão, o que somente acentuou o problema. Assim, os ingressantes por fronteiras terrestres que entraram após março de 2020 ficaram impedidos de solicitar qualquer documentação, permanecendo em um limbo jurídico no Brasil.

A situação de migrantes e refugiados sem documentação nacional durante o período da pandemia trouxe consequências ainda mais graves para a situação sanitária do país, ponto

¹⁷⁰ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 16-17

¹⁷¹ DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 50

¹⁷² DAUVERGNE, Catherine. op. cit. p. 61

ignorado pelas sanções das portarias. Ao impossibilitar a solicitação de documentação, os estrangeiros, que ocasionalmente sequer possuem documentos de seus países de origem, não conseguiam acessar o SUS. Apesar de ser um sistema universal e, em tese, aplicável a todos que se encontram em território brasileiro, faticamente as pessoas sem CPF ou registro de identidade nacional encontram uma série de obstáculos para acessarem seus serviços. Dessa forma, comunidades migrantes que vivem juntas e não possuem acesso a testes ou tratamentos, aumentam o alcance de contaminação do vírus nessas regiões. O desconhecimento da doença leva, ainda, à ausência de quarentena e mesmo do uso de máscaras, propagando a doença de forma acentuada.

André de Carvalho Ramos afirma que deve ser encontrada uma solução que equilibre a possibilidade de mobilidade internacional e os riscos de contágio, sugerindo que seja feito o mesmo controle sanitário daqueles que são permitidos, como a testagem e o isolamento por 14 dias, além de oferecer a possibilidade de atendimento pelo SUS a todos:

Na pandemia, o Brasil optou por erguer uma muralha, excluindo indiscriminadamente os não nacionais, mesmo os merecedores de refúgio e acolhida humanitária. Defendo que se escolha, agora, a opção de construir uma política pública inteligente, que acolha e não exclua, cumprindo os ditames constitucionais e as obrigações internacionais de direitos humanos¹⁷³.

O que se pode observar, dessa maneira, é que as portarias tentaram estabelecer uma série de limitações para os estrangeiros considerados indesejáveis. Inicialmente, verifica-se uma limitação meramente financeira, vez que, enquanto os fluxos por vias aéreas praticamente se mantiveram inalterados, com pouquíssimas exceções, a entrada por via terrestre se tornou proibida. Tal situação revela a clara disparidade entre pessoas que possuem meios financeiros suficientes para pagar uma viagem de avião, mais cara que o deslocamento de ônibus, por exemplo, que muitos dos migrantes fazem, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade.

¹⁷³ Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19 - p. 109. RAMOS, André de Carvalho. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>>. Acesso em: 16.05.2021. P. 118

Em seguida, observa-se uma limitação que se baseava na nacionalidade dos indivíduos. Tal exclusão resta evidente com o estabelecimento de medidas mais duras especificamente contra venezuelanos. Por fim, a proibição da solicitação do refúgio com a manutenção da entrada de turistas demonstra a intenção clara dos governantes de privilegiar uma suposta economia beneficiada com o turismo, e simultaneamente ignorar e prejudicar pessoas em situação de extrema vulnerabilidade e que foram obrigados a sair de seu país de origem por correrem sérios riscos de vida.

Ante o exposto, o que se observa com a promulgação das portarias durante a pandemia do covid-19 é que fundamentos sanitários foram utilizados para restringir direitos humanos fundamentais de migrantes e refugiados, o que resultou em uma série de violações da legislação migratória brasileira e na manutenção de um limbo jurídico de centenas de migrantes que permanecem sem documentação do país em que se encontram em meio à uma crise sanitária global.

3.3. Judicialização do refúgio

Jubilut define a judicialização do refúgio como sendo um recurso para a concretização de direitos humanos previstos em tratados internacionais¹⁷⁴. Corrente contrária à judicialização utiliza como fundamento a separação dos poderes, mas, apesar da corrente desfavorável, entende-se que a judicialização acaba sendo um mecanismo para assegurar direitos humanos e para garantir a dignidade da pessoa humana. No caso do refúgio, trata-se de uma “judicialização da política externa”, vez que trata de julgamento de um caso fundado no direito internacional internamente, pelo fato de ser complementar ao direito nacional:

Do princípio do non-refoulement pode-se depreender um conceito relevante quanto à judicialização do refúgio, que é a impossibilidade de repelir também os solicitantes de refúgio. Isto porque, se pelo Direito Internacional dos Refugiados tem-se que o fato que determina o status de refugiado é a condição objetiva do país de origem e não o reconhecimento de tal status pelo Estado de acolhida (ou seja o reconhecimento do status de refugiado é declaratório e não constitutivo), acrescida da inclusão do indivíduo nos critérios legais, deve-se analisar todos os pedidos de refúgio para que se possa determinar se é caso ou não de refúgio, e neste sentido os solicitantes de refúgio, como podem se tornar refugiados, também não podem ser repelidos. Assim,

¹⁷⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do Refúgio. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. P. 163-167

qualquer obstrução ao direito de solicitar refúgio seria uma violação do Direito Internacional e poderia ser objeto de análise pelo Poder Judiciário¹⁷⁵.

O Poder Judiciário, em uma série de ocasiões, utiliza-se de seus instrumentos para coibir excessos do Poder Executivo, vez que isso pode ser feito mesmo em situação que a administração tenha discricionariedade, caso entenda-se que houve algum tipo de abuso¹⁷⁶. O fenômeno da judicialização do refúgio, nesse sentido, não é novidade nos tribunais brasileiros. A existência de uma tendência da administração pública de rejeitar refugiados aliada à uma burocracia demasiada faz com que há anos esses grupos recorram ao Judiciário para que possam ter seus direitos fundamentais assegurados.

A existência de atos discricionários da Administração Pública resulta em situações em que pode haver um desvio de finalidade ou abuso de poder. Assim, consoante o Princípio da Proporcionalidade, o Poder Judiciário é um dos responsáveis por controlar eventuais excessos que possam partir do Executivo¹⁷⁷. Ocorre que, segundo André de Carvalho Ramos, diferentemente de outras situações, as decisões do CONARE não podem ser dotadas de discricionariedade ou de vieses políticos, de forma que é cabível questionamento judicial caso haja suspeitas de tais ocorrências¹⁷⁸. Revisões pelo judiciário devem levar em conta o direito dos refugiados e a preservação da dignidade da pessoa humana¹⁷⁹, vez que a concessão do refúgio não é mera discricionariedade dos Estados, mas uma obrigação internacional¹⁸⁰. Assim, se não efetivada, pode ser alvo de controle pelo Poder Judiciário. Para o jurista

a revisão deve ser absolutamente regrada e estrita, em respeito ao princípio do *non-refoulement*. De fato, no tocante ao refúgio, essa revisão deve ser feita sempre sob o paradigma da interpretação *pro homine*. Por isso, defendo que a concessão de refúgio no CONARE ou na via recursal ao Ministro da Justiça faz nascer um ônus argumentativo ao Supremo Tribunal, que deverá expor, sem sombra de dúvida, que não havia sequer fundado temor de perseguição odiosa ou situação grave de violações maciças de direitos humanos no caso em análise. Assim, a dúvida milita a favor da concessão do refúgio (princípio do *in dubio pro fugitivo*) e ainda só pode ser questionada a decisão do CONARE se houver evidente prova de abuso ou desvio de finalidade, como reza a doutrina do controle judicial dos atos administrativos¹⁸¹.

¹⁷⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. 2011. op. cit. p. 173

¹⁷⁶ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 34

¹⁷⁷ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 34

¹⁷⁸ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 35

¹⁷⁹ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 39

¹⁸⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. 2011. op. cit. p. 174

¹⁸¹ RAMOS, André de Carvalho. 2011. op. cit. p. 39

Jubilut entende que a judicialização do refúgio ainda é pontual, e com frequência favorece o Poder Executivo, o que poderia ser explicado por uma série de razões, como o desconhecimento do tema e a ideia de que o recurso ao Judiciário seria uma forma de "retardar uma decisão administrativa"¹⁸². No entanto, a separação dos poderes não pode ser vista como um obstáculo, mas apenas como um limite imposto ao Estado para que realize seus objetivos. Dentre estes, a dignidade da pessoa humana é ponto de grande preocupação nas últimas décadas¹⁸³. A lei do refúgio brasileiro não prevê expressamente a possibilidade de recurso ao Judiciário, mas não traz quaisquer óbices. Ressalta-se que “trata-se de um direito a ser assegurado, e, portanto, de um ato administrativo vinculado e que pode ser apreciado pelo Poder Judiciário¹⁸⁴.

Apesar da Convenção de 51 e outros tratados internacionais de direitos humanos terem sido ratificados e incorporados ao direito interno há décadas, sua violação é sistemática, e constantemente novos entraves normativos são criados na busca de obstaculizar direitos básicos. Durante a pandemia do Covid-19, entretanto, o que se verificou não foi mero entrave, mas sim uma proibição expressa de acesso a direito garantido por tratados internacionais, na ausência de qualquer base legal. Assim, uma série de casos foram levados ao Poder Judiciário, diante das centenas de casos de entrada irregular de estrangeiros impedidos de solicitar refúgio em meio à uma calamidade humanitária mundial. Grande parte desses casos foram propostos por migrantes com apoio da Defensoria Pública da União (DPU), solicitando-se o acesso à documentação e que pudessem ter seu pedido de refúgio ao menos iniciado.

Dessa forma, a situação da entrada irregular durante a pandemia foi, em um primeiro momento, resolvida única e exclusivamente em casos pontuais, a partir da judicialização. A DPU foi um órgão de grande importância para as pessoas que haviam entrado irregularmente, uma vez que não havia formas de solucionar a questão administrativamente.

3.4. Estudo de caso: a situação particular dos venezuelanos

Consoante exposto anteriormente, os venezuelanos foram desproporcionalmente atingidos com a promulgação das portarias de fechamento de fronteiras brasileiras. Isso porque foram a primeira nacionalidade a ter sua entrada restringida, em um momento em que sequer

¹⁸² JUBILUT, Liliana Lyra. 2011. op. cit. p. 175

¹⁸³ JUBILUT, Liliana Lyra. 2011. op. cit. p. 178

¹⁸⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. 2011. op. cit. p. 176

havia um número de casos de covid-19 significativos no local. Cumpre, dessa maneira, analisar mais atentamente a relação Brasil-Venezuela no tocante à questão migratória, especialmente para compreender como os impactos dessa medida foram ainda mais severos para esses grupos.

Ao longo da última década, a Venezuela vinha enfrentando uma grave crise econômica e social. Desde 2013, com a ascensão do presidente Nicolás Maduro ao poder, o nível de violência e a inflação do país aumentaram, e a nação se retirou da CADH, com o reconhecimento pela CIDH de que o país se encontrava em situação emergencial. Aliada à crise política, a área da saúde na Venezuela apresenta-se em situação precária, vivenciando um verdadeiro colapso desde o ano de 2014¹⁸⁵. Em tal contexto, a militarização cresceu e protestos cada vez mais violentos também e, até março de 2018, mais de 1,5 milhão de venezuelanos já haviam fugido do país¹⁸⁶.

Diante de tal cenário, a CIDH em 2016 declarou que a Venezuela estava violando uma série de direitos fundamentais, e que suas instituições democráticas estavam em crise. Já em 2017, o país é suspenso por prazo indeterminado do Mercosul, e a OEA e o ACNUR se manifestaram demonstrando preocupação com a situação do país¹⁸⁷. Nesse sentido, diante da repercussão internacional, o Brasil apresentou relatórios em 2018 e 2019 acerca da necessidade de proteção internacional de venezuelanos ante a generalizada violação de direitos humanos que vinha ocorrendo no país:

Para os Estados que incorporaram a definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena em sua legislação nacional, ou para os Estados que aplicam essa definição na prática, em observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o ACNUR considera que a maioria das pessoas com nacionalidade venezuelana, ou pessoas apátridas que eram residentes habituais na Venezuela, possuem necessidade de proteção internacional conforme os critérios contidos na Declaração de Cartagena, baseado nas ameaças à sua vida, segurança ou liberdade resultante de eventos que atualmente estão perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela. Essa abordagem não se aplica aos indivíduos cujas vidas, segurança ou liberdade não estão ameaçadas pelos eventos que estão afetando gravemente a ordem pública na Venezuela na atualidade, tais como pessoas que contribuem para a perpetuação dessas circunstâncias, membros de grupos relacionados com o crime organizado e pessoas que se beneficiam

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ – PROCESSO Nº 08018.001832/2018-01 – ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM – VENEZUELA. 13 jun. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf/view>. Acesso em: 18.05.2021. P. 01-07

¹⁸⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. P. 01-02

¹⁸⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. P. 11

materialmente das circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública¹⁸⁸.

Assim, uma vez reconhecida a crise humanitária do país, o Itamaraty entendeu que seria necessária garantir uma proteção internacional adicional aos venezuelanos, com a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação de pedidos de refúgio. Verifica-se, dessa forma, que o Brasil passou a dispensar uma série de burocracias para a concessão de refúgio aos venezuelanos, justamente em decorrência da situação do local, inclusive com o afastamento da verificação das cláusulas de exclusão para esses grupos¹⁸⁹.

Verifica-se, dessa forma, que antes da pandemia do covid-19 já havia reconhecimento, por parte do governo brasileiro, de que os oriundos daquele país necessitavam de proteção adicional. A Venezuela declarou estado de emergência em decorrência da pandemia em 13 de março de 2020, e iniciou uma quarentena 4 dias depois. A pandemia acentuou a já intensa instabilidade política e precariedade social no país. A falta de transparência da administração pública do país, ainda, resultou em uma obscuridade dos dados relativos à doença, com um número inferior de infectados nos dados em relação aos números reais. Tais elementos, aliadas à situação local, fizeram com que cada vez mais venezuelanos saíssem do país¹⁹⁰.

For Venezuelan migrants and refugees in the region, the pandemic has exacerbated challenges in accessing social protections and health services. Mainly living in neighbouring countries such as Colombia (1.7 million Venezuelans as of 2020), Peru (1.0 million), Chile (457,300), Ecuador (415,400) and Brazil (261,400), they have suffered significant income losses due to COVID-19.¹⁵⁵ According to an assessment by the World Food Programme, for example, almost one third were reported to be unemployed in August 2020¹⁹¹.

Muitos venezuelanos ficaram em situações cada vez mais precárias, e muitos sequer conseguiam voltar para seu país (por exemplo aqueles que estavam presos na Argentina e no Chile), mesmo estando sem nenhum tipo de auxílio naqueles países. Em certa altura, o governo venezuelano estabeleceu um cordão sanitário na fronteira com o Brasil, visando conter a disseminação do vírus especialmente dos venezuelanos que haviam ingressado no Brasil e

¹⁸⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. P. 12

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. P. 13

¹⁹⁰ ALVES, Thiago Augusto. A PANDEMIA DE COVID-19 E OS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL. In: A (RE)ESTRUTURA DA ORDEM INTERNACIONAL: Um novo mundo em emergência e de emergências. Organização: SILVA, Álvaro Vicente Costa e outros. 2020, SimpoRi. P. 427

¹⁹¹ BENTON, Meghan; BATALOVA, Jeanne; DAVIDOFF-FORE, Samuel; SCHMIDT, Timo. op. cit. p. 34.

retornaram, posteriormente, para seu país de origem. O governo também buscou implementar o que chamou de “quarentena social” como forma de conter o vírus¹⁹².

Ante a realidade vivenciada pelo país e o contexto pandêmico, o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil apenas aumentou. Ocorre que, apesar do reconhecimento de que tais grupos necessitavam de proteção internacional acentuada, e deveriam ter seus pedidos de refúgio facilitados em decorrência da crise humanitária do local, o que se verificou durante a pandemia foi diametralmente o contrário. Conforme mencionado nos tópicos anteriores, as portarias de fechamento de fronteiras promulgadas durante a pandemia continham limitações específicas para venezuelanos, com exclusões acentuadas para eles. Tal situação vai de encontro com a postura até então adotada pelo governo brasileiro, de garantir proteção aos nacionais do país em decorrência do reconhecimento da gravíssima crise humanitária vivenciada no local.

Apesar do Brasil ser um conhecido destinatário para a mobilidade humana, no que concerne às políticas públicas promulgadas durante a pandemia, a situação mostrou-se extremamente falha. Estima-se que cerca de 264 mil venezuelanos vivem atualmente no Brasil, entre os quais 175 estão em situação de vulnerabilidade¹⁹³, e as medidas não parecem se basear em nenhuma análise técnica da situação da pandemia no país. Em agosto de 2020, a Venezuela contava com 40 mil casos, enquanto o Brasil contava com 3,6 milhões, a Argentina 350 mil, o Peru 600 mil e a Colômbia 550 mil.

Especialmente por se tratar de questão regional, deveria haver um esforço dos países vizinhos para acolher os estrangeiros oriundos dos países locais, especialmente nos momentos em que sabidamente haja alguma questão problemática no local, como guerras ou grave situação humanitária. Existiria uma facilitação para tratar de questões que estão próximas, uma vez que existe um maior conhecimento cultural e regional da situação como um todo. No entanto, nem sempre isso acontece, como foi o caso. A existência de proximidade em nada contribui para uma intensificação da proteção¹⁹⁴.

¹⁹² ARIZA, Joselyn. Gobierno venezolano ampliará cordón sanitario en frontera con Colombia y Brazil ante aumento de casos de COVID-19. Gobierno Bolivariano de Venezuela: Ministério de Poder Popular para Relaciones Exteriores, 18.06.2020. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/2020/06/18/ampliacion-cordon-sanitario-frontera-colombia-brasil-aumento-covid19/>>. Acesso em: 13.10.2021

¹⁹³ Covid-19 e a vulnerabilidade socioeconômica de migrantes e refugiados à luz dos dados das organizações internacionais - p. 49. NETO, Silvio Beltramelli; MENACHO, Bianca Braga. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). p. 53

¹⁹⁴ Recomenda-se o desenvolvimento de uma “responsabilidade regional compartilhada”. Nem sempre a proximidade resulta em maior proteção. Um exemplo é a Venezuela e o Panamá que incluíram em sua legislação

Foi realizada pesquisa no Twitter em 2020 para analisar quais eram os termos mais utilizados na rede social para se referir aos venezuelanos no Brasil. O resultado foi que a grande maioria eram termos de cunho ideológico, como “comunismo”, ou “esquerda” e somente uma parte ínfima se referia a questões de cuidado e acolhimento com essa população. É evidente o uso de palavras extremamente ofensivas e xenofóbicas se referindo a supostos problemas que seriam trazidos pelos venezuelanos que chegam ao Brasil¹⁹⁵. Os autores da análise chegaram à conclusão de que, apesar a legislação migratória ter evoluído em muito em relação ao panorama anterior, do estatuto do estrangeiro, que focava em questões procedimentais, ainda sim o comportamento do atual governo perante as portarias deve ser analisado com cautela, visto que eles podem alterar as disposições das leis existentes, como de fato estão fazendo. Concluem, ainda, que as redes sociais são um instrumento poderoso para acentuar e disseminar o movimento xenofóbico existente, o que acaba influenciando a opinião e o comportamento dos governantes muitas vezes¹⁹⁶.

Ante o exposto, foi possível verificar que, apesar da gravidade da situação que vem ocorrendo na Venezuela há quase uma década, e de seu reconhecimento institucional pelo governo brasileiro desde 2018, com o oferecimento de procedimentos simplificados para os refugiados oriundos do local, durante a pandemia a postura adotada foi diametralmente oposta. A exclusão explícita de venezuelanos e a criação de obstáculos para que esses grupos pudessem solicitar quaisquer tipos de documentos no Brasil mostrou que a gestão pública do período ignorou toda e qualquer proteção internacional ofertada aos refugiados já reconhecidos como tal.

A situação mostrou-se extremamente prejudicial não somente para os venezuelanos como também para outros grupos, que não possuíam recursos para se retirar do país, e não possuíam condições para se regularizar no país, em decorrência das portarias de fechamento de fronteiras. Verificou-se, portanto, um verdadeiro afastamento de toda a legislação migratória

interna um modelo de proteção temporária para refugiados, especialmente em casos de migração massiva, que, na prática, impede a solicitação de refúgio, diminuindo a proteção. MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. P. 98

¹⁹⁵ UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO VIEIRA, Eveline; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. op. cit. p. 17-24

¹⁹⁶ UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO VIEIRA, Eveline; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. op. cit. p. 25

existente no país para que se pudesse adotar medidas arbitrárias sem quaisquer embasamentos técnicos e científicos, a fim de excluir grupos considerados indesejáveis pelo governo.

4. Considerações finais

A pandemia do covid-19 foi um período de extrema fragilidade sob uma série de aspectos, e seus impactos foram incontáveis. A crise sanitária rapidamente transformou-se em uma crise econômica e social, que atingiu a população global de maneiras distintas. O impacto do vírus em países desenvolvidos, sobre pessoas com a possibilidade de trabalhar à distância e com uma boa realidade financeira foi diametralmente oposto ao seu impacto em países subdesenvolvidos, em que parte considerável da população se mantém através de trabalhos informais ou braçais.

O impacto mais imediato da pandemia foi no tocante à saúde pública. O vírus resultou em índices de mortalidade elevadíssimos, sobrecarregando os sistemas de saúde, expondo as vulnerabilidades e limitações da infraestrutura de saúde em todo o mundo. Os esforços para sua contenção e mitigação resultaram em recursos limitados, ocasionando em uma diminuição intensa de serviços de saúde de rotina e no aumento dos desafios referentes à saúde mental. Além disso, verificou-se uma crise econômica catastrófica que afetou empresas, indústrias e pessoas em todo o mundo. Medidas de bloqueio, restrições de viagens e regras de segregação social resultaram em empresas falindo, perdas significativas de empregos e uma queda no comércio internacional. A desigualdade socioeconômica aumentou como resultado do impacto desproporcional da crise econômica sobre as comunidades vulneráveis.

O sistema educacional também foi gravemente afetado, com o fechamento de escolas e uma mudança para o ensino a distância, não disponível para toda a população. Essa mudança abrupta para o aprendizado on-line gerou, ainda, polêmica acerca do acesso ao mundo digital e à educação de alta qualidade. Transformações semelhantes ocorreram no local de trabalho, vez que o trabalho remoto se tornou comum em vários setores. Os bloqueios e as técnicas de distanciamento social alteraram a dinâmica social e transformaram a forma como as pessoas interagem. Globalmente, a ausência de interação física, a solidão e o medo tiveram impactos perigosos na saúde mental da população, e destaca a necessidade de se abordar o tema de forma incisiva.

A pandemia, ainda, destacou o valor da cooperação internacional na resolução de emergências de saúde, e demonstrou sua necessidade crescente. No entanto, mostrou fragilidades na coordenação global do vírus, uma vez que a reação dos países à realidade

pandêmica apresentou-se com diferentes graus de sucesso, destacando as falhas dos sistemas de governança global.

Grupos historicamente mais vulneráveis foram impactados de forma ainda mais acentuada, como indígenas, migrantes e refugiados. A mobilidade humana durante o período foi particularmente afetada, justamente pelo fato de que, de maneira a conter a disseminação do vírus, a principal medida adotada pelas diferentes nações foi o fechamento de fronteiras, de maneira a impedir deslocamentos internacionais. A quarentena e o lockdown, impostos em uma série de países, também eram uma forma de impedimento da movimentação humana. Tais restrições, frequentemente, impediram a saída de pessoas em situação de generalizada violação de direitos humanos dos locais em que estariam sofrendo violências, mantendo-as presas a esses lugares. Ocorre que, além da proibição das saídas, o controle de entradas em países terceiros também foi uma questão problemática.

No Brasil, outro fator ainda mais preocupante foi verificado: pessoas que já haviam conseguido ingressar em território nacional durante o contexto pandêmico ficaram impedidas de solicitar qualquer tipo de documentação. Tal situação ocasionou uma série de dificuldades, a esses grupos pela ausência de status regular no país de residência, e resultou em efeitos extremamente significativos para a vida dessas pessoas, que ficam impossibilitadas de acessar serviços básicos e de realizar tarefas básicas do dia a dia.

Especialmente durante o contexto pandêmico, um dos principais fatores preocupantes em relação a tal aspecto foi a limitação de acesso limitado aos serviços de saúde. Na ausência de um status legal regular, os migrantes passam por grandes obstáculos para ter acesso ao Sistema Único de Saúde, podendo inclusive evitar o atendimento médico adequado por medo de serem deportados ou presos, o que pode agravar os problemas de saúde e levantar questões de saúde pública. Ademais, por carecerem de garantias legais, os imigrantes sem documentação do local são mais suscetíveis à exploração e violações das leis trabalhistas, de forma que ficam sujeitos a salários inadequados e condições de trabalho arriscadas. Frequentemente, ainda, se abstêm de denunciar violações ou buscar recursos legais por medo de deportação ou represálias.

Paralelamente aos fatores já mencionados, devido ao seu status migratório, esses grupos frequentemente enfrentam estigma e discriminação na sociedade, podendo ser alvo de ataques xenofóbicos e sofrendo exclusão social. Verifica-se, dessa forma, que essas pessoas carecem de proteção legal, permanecendo expostas a diferentes tipos de abuso e exploração. Assim, o ciclo de vulnerabilidade e marginalização é sustentado por instrumentos adotados pela própria

administração pública, em meio a um período já complicado de crise sanitária. A exclusão seletiva de venezuelanos, ainda, sem quaisquer fundamentos técnicos e sanitários concretos, demonstra como não houve qualquer preocupação com um grupo institucionalmente reconhecido como passando por uma gravíssima crise humanitária há anos.

Ante o exposto, verifica-se que a pandemia do covid-19 e as portarias de fechamento de fronteiras adotadas pelo governo brasileiro agiram na contramão dos tratados de direitos humanos ratificados há décadas pelo Brasil. A exclusão proposital de grupos sociais reconhecidamente vulneráveis demonstra como o governo Bolsonaro passou por cima da legislação migratória vigente no país, utilizando uma narrativa sanitária para propagar ideologias xenofóbicas e discriminatórias, que prejudicaram a vida de milhares de refugiados que ingressaram em território nacional em busca de melhores condições de vida.

APÊNDICE I – Histórico de portarias de fechamento de fronteiras

Nº PORTARIA	DATA DE PUBLICAÇÃO	PREVÊ INABILITAÇÃO DE REFÚGIO?	PREVÊ DEPORTAÇÃO IMEDIATA?	PREVÊ DISPOSITIVO ESPECIAL PARA VENEZUELANOS?	PREVÊ RESTRIÇÃO POR VIA AÉREA?	ESTABELECE PROIBIÇÃO PARA MAIS ALGUMA NACIONALIDADE?
120	17/03/2020	Sim	Sim	Sim	Não	Não
125	19/03/2020	Sim	Sim	Não	Não	Sim, para uma série de países da América do Sul
126	19/03/2020	Sim	Sim	Não	Sim	Sim, entrada por via aérea de uma série de países
132	22/03/2020	Não	Sim	Não	Não	Não
133	23/03/2020	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
47	26/03/2020	Sim	Sim	Não	Não	Não
152	27/03/2020	Não	Não	Não	Sim	Sim, entrada por via aérea de uma série de países
158	31/03/2020	Sim	Sim	Sim	Não	Não, apenas para venezuelanos
8	02/04/2020	Sim	Sim	Não	Não	Sim, para uma série de países da América do Sul
195	20/04/2020	Não	Não	Não	Não	Apenas para provenientes do Uruguai
201	24/04/2020	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
203	28/04/2020	Sim	Sim	Não	Sim	Para qualquer nacionalidade
204	29/04/2020	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
255	22/05/2020	Sim	Sim	Não	Sim	Para qualquer nacionalidade
319	20/06/2020	Sim	Sim	Não	Sim	Para qualquer nacionalidade
340	30/06/2020	Sim	Sim	Sim	Sim	Para qualquer nacionalidade
1	29/07/2020	Sim	Sim	Sim	Não	Para qualquer nacionalidade
419	26/08/2020	Sim	Sim	Sim	Não	Para qualquer nacionalidade
470	02.10.2020	Sim	Sim	Sim	Não	Para qualquer nacionalidade
456	24.09.2020	Sim	Sim	Sim	Não	Para qualquer nacionalidade
478	14.10.2020	Sim	Sim		Não	Para qualquer nacionalidade
518	12.11.2020	Sim	Sim	Sim	Não	Sim, proíbe a entrada de qualquer nacionalidade por rodovias, meios terrestres e transporte aquaviário

615	11.12.2020	Sim	Sim	Sim	Não	Sim, proíbe a entrada de qualquer nacionalidade por rodovias, meios terrestres e transporte aquaviário
630	17.12.2020	Sim	Sim	Sim	Não	Sim, proíbe a entrada de qualquer nacionalidade por rodovias, meios terrestres e transporte aquaviário
648	23.12.2020	Sim	Sim	Sim	Não	Sim, nacionais do Reino Unido e da Irlanda do Norte devem permanecer em quarentena após a entrada por 14 dias, além de proibir o embarque para esses locais
651	08.01.2021	Sim	Sim	Sim	Não	Para qualquer nacionalidade
652	25.01.2021	Sim	Sim	Sim	Não	Para qualquer nacionalidade
653	14.05.2021	Sim	Sim	Sim	Sim	Proíbe voos que tenham origem ou passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, África do Sul e Índia
654	28.05.2021	Sim	Sim	Sim	Sim	Pessoas que tenham origem ou passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, África do Sul e Índia deverão fazer quarentena de 14 dias
655	24.06.2021	Sim	Sim	Não	Sim	Pessoas que tenham origem ou passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, África do Sul e Índia deverão fazer quarentena de 14 dias
657	02.10.2021	Sim	Sim	Não	Sim	Proíbe voos que tenham origem ou passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, África do Sul e Índia
658	05.10.2021	Sim	Sim	Não	Não	Não
660	27.11.2021	Sim	Sim	Não	Sim	Estabelece proibições de pessoas oriundas da África do Sul, Botsuana, Essuatíni, Lesoto, Namíbia e Zimbabue.
661	08.12.2021	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
662	10.12.2021	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
663	20.12.2021	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
666	20.01.2022	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
670	01.04.2022	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade
678	12.09.2022	Sim	Sim	Não	Não	Para qualquer nacionalidade

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado.** Acnur, 2016.

AGÊNCIA BRASIL. **Organização mundial da saúde declara pandemia de coronavírus.** Agência Brasil mar. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

ALVES, Thiago Augusto. **A pandemia de covid-19 e os refugiados venezuelanos no Brasil.** In: A (RE)ESTRUTURA DA ORDEM INTERNACIONAL: Um novo mundo em emergência e de emergências. Organização: SILVA, Álvaro Vicente Costa e outros. 2020, SimpoRi.

ANNONI, Danielle (coord.). **Direito Internacional dos refugiados e o Brasil.** Curitiba: Gedai/UFPR, 2018

ARIZA, Joselyn. **Gobierno venezolano ampliará cordón sanitario en frontera con Colombia y Brazil ante aumento de casos de COVID-19.** Gobierno Bolivariano de Venezuela: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 18.06.2020. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/2020/06/18/ampliacion-cordon-sanitario-frontera-colombia-brasil-aumento-covid19/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19.** Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>> . Acesso em: 16 mai. 2021.

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

BBC NEWS BRASIL. **Entenda o Brexit e seus impactos em 8 perguntas.** 30 jan. 2020. Disponível: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46335938>>. Acesso em: 01 jan. 2023.

BENTON, Meghan; BATALOVA, Jeanne; DAVIDOFF-FORE, Samuel; SCHMIDT, Timo Schmidt. **COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020.** Washington, D.C. e Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration, abr. 2021. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-covid19-impact-global-mobility-final.pdf>> . Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.

_____. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, 1997.

_____. **Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF. Presidência da República, 2020.

_____. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, DF. Presidência da República, 2017.

_____. **Nota Técnica n.º 3/2019/ CONARE-Administrativo/CONARE/DEMING/SENAJUS/MJ.** PROCESSO Nº 08018.001832/2018-01. INTERESSADO: COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE ESTUDO DE PAÍS DE ORIGEM - VENEZUELA. 13.06.2019. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em: 18.05.2021.

_____. Portaria nº 120, de 17 de março de 2020; Portaria nº 125, de 19 de março de 2020; Portaria nº 126, de 19 de março de 2020; Portaria nº 132, de 22 de março de 2020; Portaria nº 133, de 23 de março de 2020; Portaria nº 47, de 26 de março de 2020; Portaria nº 152, de 27 de março de 2020; Portaria nº 158, de 31 de março de 2020; Portaria nº 08, de - 2 de abril de 2020; Portaria nº 195, de 20 de abril de 2020; Portaria nº 201, de 24 de abril de 2020; Portaria nº 203, de 28 de abril de 2020; Portaria nº 204, de 29 de abril de 2020; Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020; Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020; Portaria nº 01, de 29 de julho de 2020; Portaria nº 419, de 26 de agosto de 2020; Portaria nº 456, de 24 de setembro de 2020; Portaria nº 470, de 02 de outubro de 2020; Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020; Portaria nº 518, de 12 de novembro de 2020; Portaria 615, de 11 de dezembro de 2020; Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020; Portaria nº 648, de 23 de dezembro de 2020; Portaria nº 651, de 08 de janeiro de 2021; Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021; Portaria nº 653, de 14 de maio de 2021; Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021; Portaria nº 655, de 24 de junho de 2021; Portaria nº 657, de 02 de outubro de 2021; Portaria nº 658, de 05 de outubro de 2021; Portaria nº 660, de 27 de novembro de 2021; Portaria nº 661, de 08 de dezembro de 2021; Portaria nº 662, de 10 de dezembro de 2021; Portaria nº 663, 20 de dezembro de 2021; Portaria nº 666, de 20 de janeiro de 2022; Portaria nº 670, de 01 de abril de 2022; Portaria nº 678, de 12 de setembro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, Ministério da Casa Civil, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Saúde. 2020, 2021, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2015. 28 ed.

CHAVES, João. **A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de covid-19: um relato de campo.** In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020.

CHIARETTI, Daniel; LUCHINI, Natália; CARVALHO, Laura Bastos. **Mobilidade humana internacional em tempos de pandemia: Reflexos da Covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados.** Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p59-90>>. Acesso em: 01 fev. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Pandemia y Derechos Humanos en las Américas.** Resolução 1/2020.

_____. **Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs.** 2010.

_____. **La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección.** Opinião Consultiva OC -25/18, de 30 de maio de 2018, solicitada pelo Equador.

_____. **Movilidad humana: Estándares interamericanos.** 2015.

_____. **Migração forçada de pessoas venezuelanas.** Resolução 2/18, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CtIDH). **Caso Andrea Mortlock vs. EUA.** Sentença de 25 de jul. de 2008.

_____. **Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia.** 2013.

DAUVERGNE, Catherine. **Making People Illegal:** What Globalization Means for Migration and Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (coord) et. al. **Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil.** Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020.

FOLHA DE S. PAULO. **Reino Unido concederá mais de 10 mil vistos de trabalho para mitigar escassez de mão de obra.** Set. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/reino-unido-concedera-mais-de-10-mil-vistos-de-trabalho-para-mitigar-escassez-de-mao-de-obra.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2023.

GRECO, Pedro Teixeira Pinos. **A análise jurídica da portaria nº 666/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública:** Conceitos abertos, garantias processuais, deportação sumária e os refugiados. IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros, Rio de Janeiro, Revista Digital nº41, 2019.

_____. **O coronavírus e a população refugiada no Brasil.** Metaxy: Rio de Janeiro, ISSN 2526-5229, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/announcement/view/435>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti; PASSARELA, Victória Antônia Tadiello. **Migrações recentes**: o descaso do processamento do protocolo de refúgio e a ruptura com o princípio do non-refoulement. Aedos, Porto Alegre, v. 12, n. 27, mar. 2021. P. 29-50. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/aedos/article/view/108366/61252>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

JOHNS HOPKINS. **COVID-19 Map**. Johns Hopkins: University & Medicine. Informações relativas ao dia 18.03.2020. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 21 out. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Guarani de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. **Políticas de imigração no contexto da pandemia de covid-19**. In: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana (Org). Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020. P. 20-34.

MAZZA, Jacqueline. **Venezuelan Migrants Under COVID-19: Managing South America’s Pandemic Amid a Migration Crisis**. Wilson Center, dez. 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Venezuelan%20Migrants%20Under%20COVID19_Managing%20South%20America%20a%20Pandemic%20Amid%20a%20Migration%20Crisis.pdf> . Acesso em: 18 mai. 2021.

MELLO, Michele de. **Venezuela combate entrada ilegal de imigrantes pela fronteira com a Colômbia**. Brasil de Fato, jul. 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/07/09/venezuela-combate-entrada-ilegal-de-imigrantes-pela-fronteira-com-a-colombia>> . Acesso em: 17 mai. 2021.

MÉNDEZ-TRIVINÓ, Ángela. **Forced back home by the pandemic, Venezuelan grandmother sees no choice but to flee once again**. UNHCR: The UN Refugee Agency, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/stories/2020/12/5fd14a064/forced-home-pandemic-venezuelan-grandmother-sees-choice-flee-once.html>> . Acesso em: 19 mai. 2021.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Poder Regulamentar**. JusBrasil: jan. 2011. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>. Acesso em: 20 out. 2021.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A (in)convencionalidade da política migratória brasileira diante da pandemia do Covid-19**. P. 273-281. In: BAENINGER, Rosana et. al. (org.). Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>> . Acesso em: 30 mai. 2021.

NEXO JORNAL. **Reino Unido anuncia vistos temporários por falta de mão de obra.** 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/extra/2021/09/26/Reino-Unido-anuncia-vistos-tempor%C3%A1rios-por-falta-de-m%C3%A3o-de-obra>. Acesso em: 01 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana de Direitos Humanos.** 1969.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948**, aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá. 1984.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES (ONU). ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena sobre Refugiados.** 1984.

_____. **Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes.** 2016.

_____. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.** 1951.

_____. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.** 1967.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES (ONU). **Declaração Universal de Direito Humanos.** 1948.

_____. **ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.** 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Histórico da pandemia de COVID-19.** Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 14 out. 2021.

PARISE, Paola; CARVALHO, Letícia; PEREIRA, José Carlos **A. Missão Paz:** assistência, formação e incidência social versus o negativismo de direitos a migrantes e refugiados na interface da covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020.

PASSOS, Rute Oliveira; JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **Soberania e direito internacional dos refugiados:** transformação conceitual e aplicação dos direitos humanos. Revista Paradigma, 27(2). [S. l.], v. 27, n. 2, 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1107>. Acesso em: 22 mai. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Construindo muralhas:** o fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord); ZUBEN, Catarina Von; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paola; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (org.). *Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudo de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), 2020

_____ . **Curso de direitos humanos** – 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

RED CROSS. **Locked down and left out? Why access to basic services for migrants is critical to our COVID-19 response and recovery**. Melbourne: Red Cross Red Crescent Global Migration Lab; 2021 Disponível em: <<https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-08/EN-RCRC-Global-Migration-Lab-Locked-down-left-out-COVID19.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2023.

REZENDE, J. M. de. **Epidemia, endemia, pandemia, epidemiologia**. Revista de Patologia Tropical / Journal of Tropical Pathology, [S. l.], v. 27, n. 1, 2007. DOI: 10.5216/rpt.v27i1.17199. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/iptsp/article/view/17199>. Acesso em: 14 out. 2021.

RIBEIRO, M. T. A.; CABRAL, C. H. de P. L. **A dignidade humana frente às medidas sanitárias restritivas da oms e dos estados em tempos de pandemia**. Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras, v. 2, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.3958306>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. **Deportabilidade**: um novo paradigma na política migratória brasileira? PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 27, p. 15-38, 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/171526/161910>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

TOULMÉ, Fabien. **A odisseia de Hakim Vol. 1: Da Síria à Turquia**. França: Nemo, 2018.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO VIEIRA, Eveline; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. **Evolução da governança migratória no Brasil**: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. Ideias, Campinas, SP, v.11, 1-30, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8658545>>. Acesso em: 08 mai. 2021.

UNHCR. **Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees**. 2006

_____ . **Mid-Year Trends - 2020**. UNHCR - The UN Refugee Agency. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

UNICEF. **COVID-19 does not discriminate; nor should our response**. Statement by the United Nations Network on Migration. 20 March 2020. Disponível em:

<<https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: parte I (ABNT) / Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica; Vânia Martins Bueno de Oliveira Funaro, coordenadora; Vânia Martins Bueno de Oliveira Funaro ... [et al.]**. --4. ed. --São Paulo: AGUIA, 2020

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Sustação de atos do poder executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 153, p. 287-301, jan./mar. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/765>>. Acesso em: 18 out. 2021.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. **A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada**. Cad. Saúde Pública 36 (5), 8 mai. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00068820>>. Acesso em: 14 out. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Preparedness, prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) for refugees and migrants in non-camp settings**. Disponível em: <[https://www.who.int/publications/i/item/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings](https://www.who.int/publications/i/item/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-(covid-19)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

_____. **Promoting the health of refugees and migrants: experiences from around the world**. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240067110>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

_____. **Strengthening COVID-19 vaccine demand and uptake in refugees and migrants. An operational guide**. 14.03.2022. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-immunization-demand_planning-refugees_and_migrants-2022.1>. Acesso em: 28 mar. 2023.