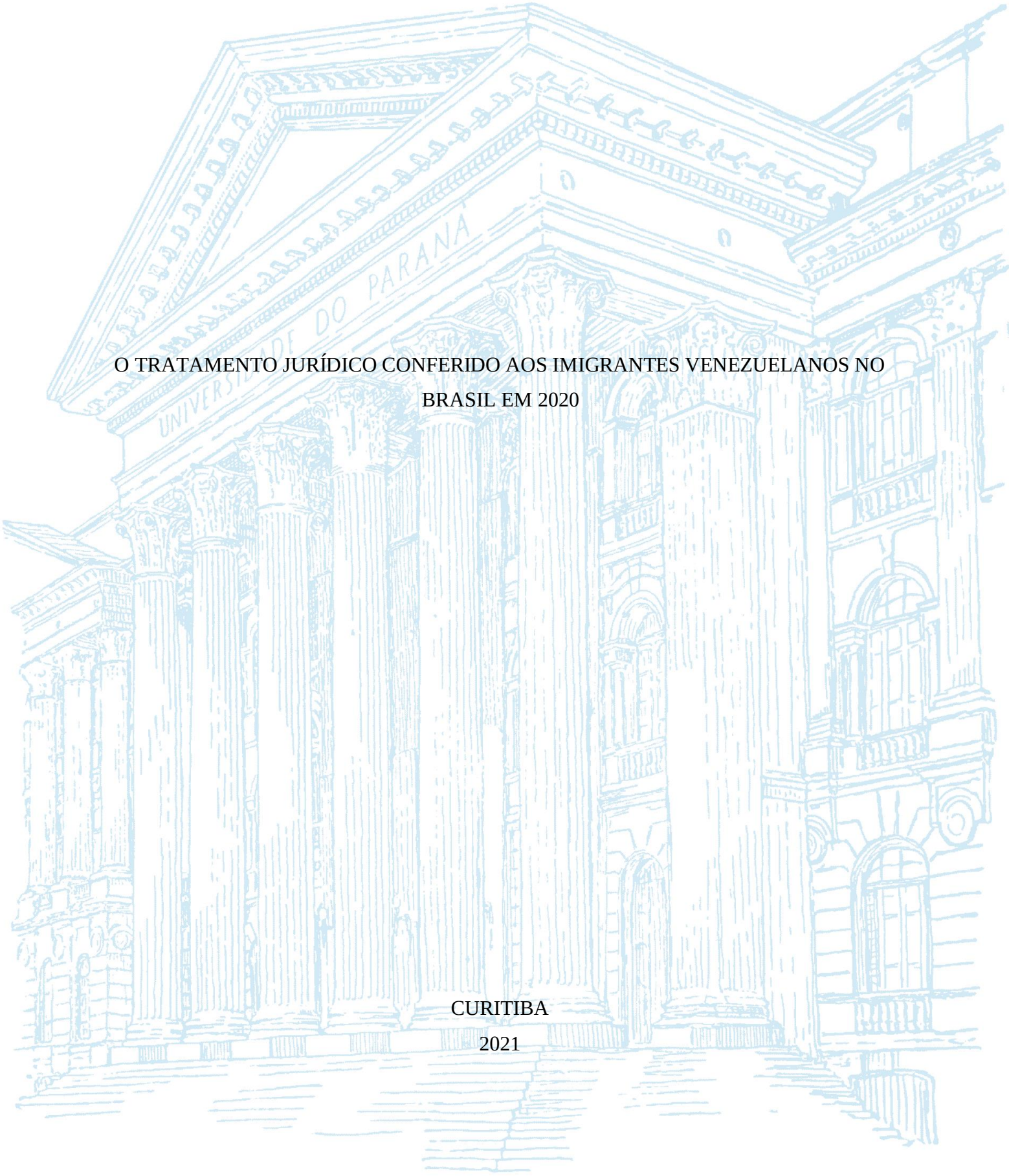
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIANA BORGES DA SILVA



O TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL EM 2020

CURITIBA

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIANA BORGES DA SILVA

O TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL EM 2020

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito na Universidade Federal do Paraná como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientadora: Profª Drª Danielle Annoni

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

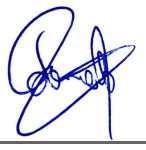
O TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL EM 2020

MARIANA BORGES DA SILVA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Dra. Danielle Annoni
Orientador

Coorientador



Dr. David Fernando Santiago Villena Del Carpio
1º Membro

Dra. Priscila Caneparo
2º Membro

RESUMO

A imigração venezuelana é a maior crise de refugiados já observada na região das Américas. Com a pandemia de 2020, a mobilidade dos imigrantes foi afetada em razão do fechamento das fronteiras. A vulnerabilidade também se acentuou em decorrência da ausência de proteção estatal aos venezuelanos. Esse artigo propõe identificar qual foi o tratamento jurídico dado aos imigrantes venezuelanos no Brasil durante a crise sanitária, utilizando como referência dois documentos publicados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Organização Internacional para Migrações. Nesse sentido, busca-se analisar se as políticas adotadas pelo país seguem as recomendações internacionais e em que medida promovem ou não os direitos humanos dos imigrantes venezuelanos.

Palavras-chave: Direito Internacional, Direitos Humanos, Imigração venezuelana.

ABSTRACT

Venezuelan immigration is the biggest refugee crisis ever seen in the region of the Americas. With the 2020 pandemic, immigrant mobility was affected due to the closure of borders. The vulnerability was also heightened by the lack of state protection for Venezuelans. This article proposes to identify the legal treatment given to Venezuelan immigrants in Brazil during the health crisis, using as reference two documents published by the Inter-American Commission on Human Rights and the International Organization for Migration. Furthermore, it seeks to analyze whether the policies adopted by the country follow international recommendations and to what extent they promote or not the human rights of Venezuelan immigrants.

Keywords: International Law, Human Rights, Venezuelan Immigration.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 5
2. OS IMPACTOS DA PANDEMIA NA VIDA DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS 6
3. PANDEMIA E IMIGRAÇÕES: O QUE DIZ A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH) E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES 8
4. A OPERAÇÃO ACOLHIDA DURANTE A PANDEMIA 10
5. AS PORTARIAS INTERMINISTERIAIS, A CRIMINALIZAÇÃO DO VENEZUELANO E A VULNERABILIDADE DO IMIGRANTE COMO RESULTADO DA DESVINCULAÇÃO COM O ESTADO 15
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 24
7. REFERÊNCIAS 26

1. INTRODUÇÃO

A inflação galopante, a insegurança alimentar e de saúde, o aumento da criminalidade e a instabilidade política[1] na Venezuela geraram o maior deslocamento forçado[2] em toda a história da América Latina[3]. Segundo dados do R4V (*Regional Inter-Agency Coordination Platform)*[4], 5.442.611 milhões de venezuelanos emigraram para outros países[5]. Deste número, 261.444 emigraram para o Brasil[6].

Em 2019, o CONARE - Comitê Nacional para Refugiados do Brasil reconheceu a "grave e generalizada violação de Direitos Humanos" na Venezuela, utilizando-se da interpretação constante na Declaração de Cartagena de 1984[7]. Essa constatação jurídica da condição do venezuelano como refugiado teve como efeito um procedimento acelerado na solicitação de refúgio, baseado em um reconhecimento *prima facie*[8]. Paradoxalmente, no mesmo ano o governo brasileiro se retirou do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU[9].

A pandemia de COVID-19 agravou ainda mais as condições de vida dos imigrantes venezuelanos, uma vez que o grupo acumula diversas formas de vulnerabilidade social: condições de moradia, dificuldade no acesso à informação, exclusão social, *status* migratório e outros[10]. Contudo, teve como efeito principal as limitações de mobilidade desencadeadas pelas restrições de fronteira, o que acabou impedimento a migração de sobrevivência[11].

Esse trabalho tem como objetivo analisar a política migratória do Brasil durante a pandemia de COVID-19 no ano de 2020 em relação aos venezuelanos. Para tanto, tomaremos como ponto de partida dois documentos internacionais sobre as migrações no período

---

[1] DEL VECCHIO, Victor Antonio; ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas. Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no brasil e américa latina. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018, p. 158-163.

[2] HELTON, Arthur C.; JACOBS, Eliana. *What is forced migration*. Geo. Immigr. LJ, v. 13, p. 521, 1998.

[3] VIDIGAL, Lucas. Conare reconhece 'generalizada violação aos direitos humanos' na Venezuela para agilizar análise de pedidos de refúgio. G1, Junho de 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2jqwqdj>

[4] O R4V (*Regional Inter-Agency Coordination Platform)* é uma plataforma criada pela ONU e sociedade civil sobre a resposta humanitária à crise venezuelana.

[5] Dados relativos ao mês de março de 2021. Diponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform>

[6] Idem.

[7] ARACARAZO, Diego Acosta, SARTORETTO, Laura Madrid. "*¿ Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil*." *Análisis Carolina* 9 (2020), pg. 4

[8] Idem, pg. 7.

[9] "Brasil deixa pacto de migração da ONU". DW, Janeiro de 2019. Disponível em: < https://p.dw.com/p/3BENe>

[10] RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, p. 477, 2020.

[11] BETTS, Alexander. S*urvival migration: Failed governance and the crisis of displacement*. Cornell University Press, 2013.

pandêmico, publicados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Organização Internacional para Migrações (OIM), quais sejam: Resolução 1/2020 e "*Covid-19 and mobility*", respectivamente.

Nesse artigo serão abordadas algumas portarias interministeriais publicadas pelo governo brasileiro em relação aos imigrantes durante 2020. A finalidade é analisar qual foi o tratamento jurídico dado pelo Brasil no que se refere à imigração venezuelana durante a pandemia, com o objetivo de identificar se foram adotadas as recomendações contidas nos documentos internacionais publicados pela CIDH e OIM. Ainda, busca-se analisar se tais medidas promoveram ou não a proteção dos direitos humanos dos migrantes e refugiados venezuelanos durante a emergência sanitária.

2. OS IMPACTOS DA PANDEMIA NA VIDA DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS

Um dos principais impactos da pandemia em todos os países é o econômico[12]. Contudo, esse efeito se mostra mais prejudicial à América Latina, que desde o ano de 2019 já vinha experimentando uma contração econômica, cujo crescimento foi de 0,1% naquele ano[13]. Em um balanço da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a pandemia é associada como determinante para a pior crise econômica dos últimos 120 anos na região.[14]

Um relatório do mês de agosto de 2020 elaborado pelo ACNUR e OIM informou que 40% dos imigrantes que retornavam à Venezuela disseram que os rendimentos no Brasil provinham do trabalho informal.[15] O mesmo documento revelou que 51% dos entrevistados tiveram a renda afetada durante a pandemia[16]. Assim, a alta taxa de informalidade na América Latina[17] e no Brasil[18], associada à recessão econômica agravada pela pandemia, reduziram as oportunidades de trabalho e meios de subsistência aos venezuelanos que dependem do trabalho informal. Nesse sentido:

---

[12] CEPAL, N. U. *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales.* 2020, pg. 1.
[13] CEPAL, NU. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*. Cepal, 2020, pg. 11.
[14] Idem.
[15] ACNUR, OIM. Agosto de 2020. "Monitoramento de retorno voluntário de refugiados e migrantes venezuelanos.". Pg. 3.
[16] Idem, pg. 4
[17] Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a porcentagem de trabalho informal na América Latina foi de 56% no ano de 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/5wefzy7f>
[18] COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 969-978, 2020.

> De forma geral, no Brasil, os migrantes e refugiados compartilham com os brasileiros de baixa renda uma dura realidade face à pandemia. Muitos estão inseridos na economia informal, sem proteção social ou são microempreendedores ligados, principalmente, ao ramo de alimentação e que foram duramente afetados pelo fechamento de seus negócios.[19]

O desemprego e a informalidade aumentaram a exposição dos imigrantes à exploração, tráfico de pessoas e abusos.[20] Adicionalmente, as diversas restrições de viagens e circulação impostas pelos governos como resultado do COVID-19 têm o condão de gerar violações aos direitos humanos[21]. Além disso, a insegurança alimentar e as condições de moradia, que em sua maioria ocorre por meio dos alojamentos comunitários, não facilitaram as práticas de confinamento aos imigrantes:

> São enfatizadas as condições de transitoriedade, precariedade e superlotação dos abrigos e campos de refugiados pelo mundo, que não possuem estrutura sanitária adequada, oferta de assistência em saúde e possibilidade de garantir as medidas de distanciamento social. Mesmo fora dos abrigos, a perda de renda, a recorrente dificuldade de acesso à saúde, a insegurança quanto ao seu status migratório e informações pouco adequadas são outros aspectos sensíveis para refugiados durante a pandemia (OMS, 2020b). [...] No município do Rio de Janeiro, por exemplo, sabe-se que refugiados moram geralmente em favelas e periferias, compartilhando moradia com muitas pessoas por domicílio.[22]

É evidente que o surgimento da pandemia desafiou as capacidades nacionais dos Estados de gerirem uma crise dentro de uma crise[23]. As comunidades anfitriãs estão se esticando a um ponto de ruptura entre a solidariedade regional e a vontade – ou não – política. É um desafio ainda maior gerir uma crise com um apoio internacional limitado, especialmente quando o impacto econômico da pandemia do Coronavírus começa a ser sentido de modo tão desastroso em toda a região latino-americana[24].

Diante das capacidades do Estado sob pressão e a provisão de serviços sociais no limite, as tendências xenofóbicas entram em ascensão[25]. Assim, o bem-estar e a segurança dos

---

19 RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, p. 481, 2020.

20 ACNUR, 2020

21 Idem

22 RODRIGUES, Igor de Assis, João Roberto Cavalcante, and Eduardo Faerstein. "Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil." Physis: Revista de Saúde Coletiva 30 (2020), pg. 3.

23 ACOSTA, Diego; BRUMAT, Leiza. *Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire?*. Frontiers in human dynamics, v. 2, p. 12, 2020.

24 Idem.

25 ÁLVAREZ, Emilio Osorio; PHÉLAN, Mauricio. *Migración venezolana, retorno en tiempos de Pandemia (COVID 19). Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, v. 29, n. 4, p. 130, 2020.

venezuelanos estão cada vez mais em risco,[26] e com a pandemia, os refugiados se tornam os "mais vulneráveis entre os vulneráveis" ao coronavírus.[27]

Portanto, houve uma necessidade de uma chamada internacional pela saúde e vida dos refugiados e imigrantes pelo mundo[28] por entidades multilaterais, na tentativa de inseri-los na agenda de respostas à COVID-19 elaboradas pelos países. A seguir, serão analisados alguns dos principais documentos internacionais contendo, em sua maioria, recomendações aos governos quanto à elaboração de políticas públicas a serem feitas pelos Estados.

3. PANDEMIA E IMIGRAÇÕES: O QUE DIZ A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH) E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM)?

Em abril de 2020, a América Latina tornou-se o novo epicentro da pandemia, segundo a Organização Mundial da Saúde.[29] No Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, realizado em dezembro de 2019, constatou-se que se trata da região com a maior desigualdade de renda do mundo, situação reiterada no ano subsequente.[30]

Na América Latina, os casos de COVID-19 sobretudo aumentaram após a chegada aos bairros pobres, nas chamadas "favelas" ou "*villas miserias*" em razão da alta densidade populacional nessas áreas[31]. Isto porque não se trata somente da região mais desigual do mundo, mas também a mais desigual e urbanizada, na qual 104 milhões de pessoas vivem em assentamentos populares.[32]

Considerando que a região das Américas concentra o maior número de casos de coronavírus no mundo, as violações aos direitos humanos se tornaram ainda mais suscetíveis[33].

---

[26] ACNUR, 2020

[27] UNICEF, 2020.

[28] KLUGE, H. H. P. et al. *Refugee and migrant health in the Covid-19 response. The Lancet*, v. 395, n. 10232, p. 1237-1239, abr. 2020.

[29] DW, 22 de maio de 2020. "América do Sul é o novo epicentro da pandemia, diz OMS". Disponível em: <https://tinyurl.com/yx9kbxfd>

[30] Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019. "Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI."

[31] RODRIGUES, Igor de Assis, João Roberto Cavalcante, e Eduardo Faerstein. "Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil." *Physis: Revista de Saúde Coletiva* 30 (2020): e300306, pg. 2.

[32] Segundo a TECHO, um assentamento é definido como um conglomerado de 8 famílias agrupadas e sem acesso à no mínimo 2 dois dos seguintes serviços: água encanada, eletricidade, ou sistema de eliminação de excrementos através da rede regular de esgotos. Disponível em: <https://www.techo.org/plataforma-asentamientos/>

[33]ACNUR, 2020.

Em razão disso, no dia 10 de abril de 2020 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) aprovou a resolução 1/2020 intitulada "Pandemia e Direitos Humanos na América", contendo 85 recomendações, destinadas aos 35 estados-parte da organização[34].

Nas considerações da referida resolução, o documento afirma a saúde como um direito "reconhecido no corpus *iuris* internacional dos direitos humanos"[35]. Em sua parte resolutiva, o acesso à informação verdadeira é apresentado como uma condição para a garantia do direito à saúde, haja vista a marginalização de grupos com especial vulnerabilidade, os quais não possuem acesso a informações sobre a pandemia e as respectivas medidas de contenção de contaminação[36].

No que se refere especificamente aos migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, e deslocados internos, foram trazidas 5 resoluções que determinam aos Estados que: a) evitem a detenção e derivados como medidas estratégicas[37]; b) não utilizem medidas que venham a dificultar o acesso aos serviços e políticas públicas criadas em resposta à pandemia[38]; c) garantam o retorno dos imigrantes aos seus países de origem, valendo-se também de formas de cooperação internacional[39]; d) estabeleçam políticas de combate à xenofobia e estigmatização[40]; e por fim, e) incluam, de modo expresso, as populações em situação de mobilidade humana às políticas e ações de recuperação econômica pós-COVID[41].

A resolução nº 4/2020[42] da CIDH, em que pese não estipule regulamentações direcionadas aos imigrantes, reconhece-os dentre os indivíduos propícios à estigmatização social associada ao vírus, e que, portanto, merecem a atenção do Estado no sentido de promover medidas anti-discriminatórias[43]. Importa ressaltar que a estigmatização do imigrante como portador de doenças é uma prática comum no mundo, como por exemplo, as prisões de migrantes irregulares durante a epidemia de cólera no Zimbábue em 2008 e 2009[44] e as restrições migratórias para pessoas com HIV em 48 países, ainda vigentes[45].

---

[34]Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, 2020. Resolução 1/2020. *Pandemia y derechos humanos en las Américas.* Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
[35] Idem, pg. 5
[36] Idem, pg. 7
[37] Idem, nº 58, pg.18
[38] Idem, nº 69, pg.18
[39] Idem, nº 60, pg.18
[40] Idem, nº 61, pg.19
[41] Idem, nº 62, pg.19
[42]Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, 2020. Resolução 4/2020. *Derechos Humanos de las Personas con COVID-19.* Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>
[43]Idem, resolução 4/2020, nº 24, pg.8
[44] EDELSTEIN, Michael; KOSER, Khalid; HEYMANN, D. *Health crises and migration. Humanitarian crises and migration: causes, consequences, and responses.* Abingdon: Routledge, p. 97-112, 2014.
[45] UNAIDS, 2019

Em maio de 2020, a Organização Internacional para Migrações - OIM publicou uma declaração denominada "*COVID-19 and mobility*"[46], cujo conteúdo versou sobre a mobilidade em tempos de pandemia. O documento reconhece a vulnerabilidade dos imigrantes ao maior risco de contaminação, levando em consideração as condições em que migram, vivem e trabalham[47]. Conforme o documento, os imigrantes têm maior probabilidade de serem empregados por salário diário, a curto prazo e em condições precárias, em muitas ocasiões em razão da falta de documentos regulares[48].

A declaração sobre o COVID-19 e mobilidade publicada pela OIM segue a mesma linha das recomendações da CIDH ao instar os Estados acerca da necessidade de criação de políticas anti-discriminatórias, suscitando que "*a pandemia trouxe ainda mais à tona as desigualdades existentes e violou direitos mais visíveis*" pois "*migrantes, incluindo pessoas deslocadas, muitas vezes ficam fora das redes de segurança social*"[49] (tradução livre).

A declaração frisa a necessidade de os Estados garantirem o acesso equitativo aos serviços essenciais, como a saúde, independentemente do status migratório que os indivíduos possuam[50]. Nesse sentido, são incentivadas as políticas de regularização adequadas ao momento excepcional, bem como a liberação de migrantes de medidas como a detenção[51]. O documento ainda menciona que os Estados podem recorrer ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular como um roteiro para a elaboração de novas respostas[52]. Ocorre que em 2019 o Brasil se retirou Pacto Global sob o argumento de violação da soberania[53]. Contudo, o pacto não possui qualquer natureza vinculativa, mas apenas diretiva aos países signatários[54].

4. A OPERAÇÃO ACOLHIDA DURANTE A PANDEMIA

[46] IOM, UN Migration, 2020. "*Covid-19 and mobility*". Disponível em: <https://tinyurl.com/ybnjbsy3>
[47] Idem, pg. 1.
[48] Idem, pg. 4.
[49] *"The pandemic has further brought to the fore existing inequalities and made rights violations more visible. Migrants, including displaced persons, often fall outside of social safety nets, lack access to basic services to ensure their health and well-being, and experience situations of increased vulnerability."*
[50] Idem, pg. 3
[51] Idem, pg. 4
[52] Idem, pg. 2.
[53] DW, 9 de janeiro de 2019. "Brasil deixa pacto de migração da ONU". Disponível em: <https://tinyurl.com/yganuzjx>
[54] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 10ª ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, pg. 211, 2016.

A política migratória brasileira não é linear e passou por muitas mudanças ao longo dos últimos anos, e em alguns sentidos se mostra paradoxal. Um exemplo foi a Lei de Migrações de 2017, que foi considerada referência internacional porque abandonou a ideia do imigrante como ameaça à soberania nacional, ideia presente na legislação anterior, Estatuto de Estrangeiro[55].

A política migratória no Brasil pode ser dividida em quatro momentos distintos[56], quais sejam: a) a aplicação da Lei do Refúgio em 1997, b) a política de reorientação do governo Lula em 2003, e c) a instalação da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio em 2014 que culminou na Lei de Migração de 2017. Por último, a política anti-imigratória iniciada no governo Bolsonaro em 2019, que teve seu início marcado pela retirada do país do Pacto Global de Migração da ONU.

Uma das características principais da política migratória feita no Brasil é a sua descentralização[57]. Isso significa dizer que não somente o governo federal participa da criação de leis, mas também estados e municípios, mesmo que tais leis sejam consideradas inconstitucionais em um segundo momento, como aconteceu ao Decreto nº 26.681 do estado de Roraima[58], o qual que condicionava o acesso aos serviços públicos à apresentação de passaporte válido.

Além dos estados e municípios, até mesmo o Ministério Público, o Exército e a Força Aérea são atores no manejo da imigração venezuelana no Brasil, esses últimos notadamente através da Operação Acolhida, por meio da logística:

> [...] a questão territorial se faz muito presente na governança migratória brasileira, uma vez que a descentralização das políticas de gestão migratória e territorial, um "*aménagement migratoire*", obrigou que diferentes atores do Estado brasileiro se fizessem presentes, tanto para a coordenação logística como para a efetivação destas políticas, dentre eles, o Exército Brasileiro, que é responsável pela "Operação Acolhida", programa governamental dedicado ao acolhimento de migrantes, especialmente os venezuelanos, em situação de vulnerabilidade quando admitidos em território brasileiro.[59]

---

55 CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. Boletim de Economia e Política Internacional. BEPI, n. 26, pg. 45, 2020.

56 UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO, Eveline Vieira; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. Ideias, v. 11, pg. 3, 2020.

57 Idem, pg. 8

58 CINTRA, Natália. COLONIALISMO JURÍDICO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: Entre estratégias de sobrevivência e a proteção ilusória do Direito. Disponível em: <https://tinyurl.com/s6wtsarv>

59 UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO, Eveline Vieira; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. Ideias, v. 11, pg. 8, 2020.

A Operação Acolhida foi estabelecida pela Medida Provisória nº 820 e pelo Decreto Presidencial nº 9.285 e é constituída por múltiplos atores: Marinha, Exército, Força Aérea, governo federal, organizações não-governamentais, secretarias, e outros[60]. A operação divide-se em três eixos: ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização[61].

O ordenamento da fronteira nada mais é que a identificação dos imigrantes que chegam, onde passam por uma triagem na qual se avalia a regularização migratória e sanitária. Na fase de abrigamento, os imigrantes são encaminhados para as lotações em Roraima, que são gerenciadas pelo Ministério da Cidadania, Forças Armadas e ACNUR. Finalmente, a interiorização é a etapa final onde são deslocados para outros estados brasileiros[62].

A interiorização foi a principal estratégia adotada pelo governo brasileiro para aliviar a "pressão sobre os serviços públicos de Roraima"[63]. Suas modalidades se subdividem em quatro: i) transferência de abrigo à outro abrigo, ii) interiorização por motivo de reunificação familiar, iii) por trabalho e iv) unificação social, quando é dispensado laço parental mas é exigida a presença de uma pessoa responsável em condições de receber o imigrante no destino final[64].

A pandemia trouxe diversas consequências ao plano da Operação Acolhida, especialmente na segunda etapa (abrigamento). A interrupção dos fluxos diários implicou na suspensão das estruturas de atendimento e triagem (controle de fronteira), mas especialmente, na necessidade de realizar novas adaptações nos alojamentos para possibilitar o distanciamento social[65].

A Operação Acolhida lançou o "Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19"[66], o qual determinou ações sanitárias nas instalações da Operação, tais como monitoramento e isolamento de indivíduos suspeitos de contaminação. Além disso, o plano criou a APC - Área de Proteção e Cuidado[67], no qual os migrantes e solicitantes de refúgios, diante de suspeita ou confirmação de infecção por COVID, realizavam a quarentena nesse

[60]TEIXEIRA, Luís Henrique Vighi; CORADINI, Luiz Fernando; DA COSTA, Renata Alves. O fenômeno migratório em Roraima: um estudo dos efeitos da cooperação civil-militar para a eficiência da força-tarefa logística humanitária da Operação Acolhida. Revista de Estudos Internacionais, v. 10, n. 3, pg. 93, 2019.
[61]Governo Federal, Operação Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>
[62]Idem.
[63] Idem.
[64]FIGUEIRA, Rickson Rio. FIGUEIREDO, Júlia Petek. "A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima". Disponível em: <https://tinyurl.com/ybzzyhc7>
[65]Idem.
[66]Operação Acolhida. "Plano de contingenciamento para COVID-19". Março de 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/74962>
[67]Idem, pg. 5.

espaço. Além do APC, houve instalação de lavatórios e higienização de áreas comuns dos abrigos[68].

Importa ressaltar que mesmo o Plano Emergencial de Contingenciamento não pode ser considerado como uma resposta exclusivamente estatal, tendo em vista que o ACNUR, por exemplo, fornece suporte aos abrigos, e diversas organizações internacionais são encarregadas pela coordenação dos abrigos em Roraima, tais como a NRC, Fraternidade Internacional, AVSI e outras[69].

Em um relatório mensal do ACNUR sobre os abrigos de Roraima e os números referentes ao mês de abril de 2020[70], constata-se que, em que pese medidas sanitárias e estruturais – reparos sanitários, desinfecções diárias e outros – tenham sido realizadas[71], os alojamentos ainda assistem à uma realidade de superlotação. No mês em questão, 5.896 pessoas estavam abrigadas em 11 alojamentos em Roraima. Na tabela a seguir é possível constatar que em grande parte dos alojamentos a população abrigada era muito próxima à capacidade total, e em 6 dos 11 alojamentos a capacidade máxima foi ultrapassada:

TABELA 1 - ABRIGAMENTO EM RORAIMA EM ABRIL DE 2020

NOME DO ALOJAMENTO	CAPACIDADE MÁXIMA	NÚMERO DE ABRIGADOS
Jardim Floresta	505	570
Latife Salomão	344	282
Nova Canaã	315	372
Pintolândia	518	535
Rondon 1	810	757
Rondon 2	645	486
Rondon 3	1386	1239
Santa Tereza	320	337

[68] ACNUR, Março de 2020. "COVID-19: ACNUR reforça resposta federal de saúde em Boa Vista". Disponível em: <https://tinyurl.com/yz9nnfws>

[69] TEIXEIRA, Luís Henrique Vighi; CORADINI, Luiz Fernando; DA COSTA, Renata Alves. O fenômeno migratório em Roraima: um estudo dos efeitos da cooperação civil-militar para a eficiência da força-tarefa logística humanitária da Operação Acolhida. Revista de Estudos Internacionais, v. 10, n. 3, pg. 96, 2019.

[70] ACNUR. "Relatório Mensal Abril 2020 - Abrigo Roraima - Registro e abrigamento". Pg. 1-15, 2020.

[71] Idem.

São Vicente	290	312
São Vicente 2	290	146
Tancredo Neves	260	287

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas informações obtidas pelo Relatório mensal do ACNUR (abril de 2020) sobre registro e abrigamento em Roraima[72]

Em maio de 2020, mês subsequente à tabela acima, os abrigamentos em Roraima persistiam com a mesma tendência. Dos 11 alojamentos analisados, 4 deles apresentaram um número de abrigados superior à capacidade máxima e 3 apresentaram um número muito próximo à capacidade máxima.

TABELA 2 - ABRIGAMENTO EM RORAIMA EM MAIO DE 2020

NOME DO ALOJAMENTO	CAPACIDADE MÁXIMA	NÚMERO DE ABRIGADOS
Jardim Floresta	505	532
Latife Salomão	344	262
Nova Canaã	315	338
Pintolândia	518	506
Rondon 1	810	722
Rondon 2	645	540
Rondon 3	1386	1211
Santa Tereza	320	322
São Vicente	290	283
São Vicente 2	290	137
Tancredo Neves	260	262

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas informações obtidas pelo Relatório mensal do ACNUR (maio de 2020) sobre registro e abrigamento em Roraima[73]

[72]Idem, pg. 4-15.
[73] ACNUR. "Relatório Mensal Maio 2020 - Abrigo Roraima - Registro e abrigamento". Pg. 1-15, 2020.

Assim, embora a Operação Acolhida tenha realizado um plano emergencial de contingenciamento, a lotação dos abrigos persistiu. A última fase da Operação Acolhida, a interiorização, também se viu afetada pela pandemia em razão da limitação de viagens[74]. A interiorização de abrigo a abrigo, bem como a interiorização com a finalidade de trabalho foram as mais afetadas com uma redução das viagens. Nesse sentido:

> Se entre janeiro e fevereiro de 2020 foram alcançados os maiores patamares em termos de deslocamentos assistidos de venezuelanos desde o início da Operação, com respectivas 3.010 e 3.110 pessoas interiorizadas através das quatro modalidades, nos meses seguintes, já sob a influência da chegada da COVID-19 ao Brasil, sofreram quedas significativas. A modalidade Abrigo-Abrigo, até então a mais expressiva, com 36% das viagens de interiorização realizadas até maio de 2020, foi a mais afetada. [...] As viagens de interiorização por vagas de emprego, que representavam 11% do total, diminuíram drasticamente tendo em vista os efeitos econômicos da crise sanitária. Processos que estavam prestes a ser finalizados foram suspensos pelas empresas contratantes por tempo indeterminado. Por outro lado, as modalidades de reunificação familiar e reunificação social, com 28% e 25% respectivamente das viagens de interiorização, continuaram ocorrendo. Também as viagens de interiorização promovidas pela Sociedades Civil, que, segundo os dados da OIM (2020), vinham ocupando espaço importante no processo de interiorização, caíram drasticamente. Contando com participação expressiva no processo de interiorização em fevereiro e março de 2020, com respectivas 1.366 e 1.050 viagens, entidades da sociedade civil realizaram apenas 66 viagens em abril, acompanhando a tendência de queda dos números totais de interiorização.[75]

Portanto, é forçoso reconhecer que a pandemia trouxe consequências em todas as fases da Operação Acolhida. Em que pese tenha sido adotado o Plano Emergencial de Contingenciamento aos abrigamentos, tal estratégia não foi suficiente para impedir a lotação nesses ambientes, conforme comparação apresentada dos meses de abril e maio de 2020. Logo, a situação de precariedade nos abrigos persistiu durante a pandemia, mesmo com o fechamento de fronteiras aos venezuelanos.

5. AS PORTARIAS INTERMINISTERIAIS, A CRIMINALIZAÇÃO DO VENEZUELANO E A VULNERABILIDADE DO IMIGRANTE COMO RESULTADO DA DESVINCULAÇÃO COM O ESTADO

A determinação sobre as restrições de entrada de estrangeiros no Brasil durante a pandemia tem sido regida por meio de portarias interministeriais com vigências mensais, em sua

[74] FIGUEIRA, Rickson Rio. FIGUEIREDO, Júlia Petek. "A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima". Disponível em: <https://tinyurl.com/ybzzyhc7>
[75] Idem.

maioria[76]. No dia 17 de março de 2020, o governo federal publicou a primeira portaria interministerial nº 120, restringindo a entrada terrestre de estrangeiros provenientes da Venezuela em razão da pandemia. Paradoxalmente, a restrição carece de fundamentos porque foi determinada quando a Venezuela possuía apenas 33 casos importados[77].

Enquanto a restrição era apenas aplicada ao país vizinho, as fronteiras à Europa se mantiveram abertas, mesmo com um alto números de casos e mortes confirmadas naquele continente[78]. Como se pode constatar por meio da tabela a seguir, a restrição à Europa somente ocorreu 6 dias após à primeira portaria:

TABELA 3 - PORTARIAS INTERMINISTERIAIS SOBRE RESTRIÇÕES DE ENTRADA DE ESTRANGEIROS NO BRASIL

PORTARIA	DATA	OBJETO
Portaria nº 120	17 de março de 2020	Restringiu a entrada por meio terrestre da Venezuela, com exceção aos imigrantes com autorização de residência definitiva, às cargas e ações humanitárias. Prevê a deportação imediata e inabilitação ao pedido de refúgio em caso de descumprimento. Cita a dificuldade do SUS em comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo COVID-19.
Portaria nº 133	23 de março de 2020	Restringiu a entrada aérea de estrangeiros provenientes da China, União Europeia, Islândia, Suíça, Noruega, Reino Unido, Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Austrália, Irã, Japão, Malásia e República da Coreia.
Portaria nº 201	24 de abril de 2020	Restringiu a entrada de estrangeiros por meio de transporte aquaviário de todas as nacionalidades.
Portaria nº 203	28 de abril de 2020	Restringiu a entrada, por vias aéreas, de estrangeiros de todas as nacionalidades.

[76] BAENINGER, Duval Fernandes Rosana; IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, Pg. 24, 2020.

[77]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, v. 24, n. 48, p. 72, 2020.

[78]Conforme o relatório de situação emitido pela OMS, em 27 de março de 2020 a Europa acumulava 286.697 casos confirmados e 16.105 deaths. Disponível em: <https://tinyurl.com/yhusn3t7>

Portaria nº 204	29 de abril de 2020	Restringiu a entrada por via terrestre de todas as nacionalidades. Impediu a entrada de portadores do Registro Nacional Migratório e de cônjuges, companheiros, filhos, pais ou curadores de brasileiro provenientes da Venezuela; e impediu a circulação em cidades gêmeas de fronteira com a Venezuela.
Portaria nº 255	22 de maio de 2020	Restringiu a entrada por vias aéreas, terrestres e transportes aquaviários. Impediu a entrada de portadores do Registro Nacional Migratório e de cônjuges, companheiros, filhos, pais ou curadores de brasileiro provenientes da Venezuela; e impede a circulação em cidades gêmeas de fronteira com a Venezuela. Exceções: transporte de cargas e ações humanitárias. **Revogou as portarias 201, 203 e 204.**

Fonte: Diário Oficial da União e "Resumo das Portarias publicadas pelo governo brasileiro sobre a entrada de pessoas[79]"

Além da restrição de entrada, a portaria nº 120 tornou possível a deportação imediata e a inabilitação ao requerimento de refúgio, em caso de descumprimento (art. 6º, II). Importante também observar que a medida restringiu apenas a fronteira terrestre, que é justamente a forma essencial de chegada de venezuelanos ao Brasil[80]. Enquanto isso, as fronteiras áreas permaneciam abertas a todos os países, até mesmo à Venezuela.

O argumento do fechamento atrelado à saúde pública se mostrou conveniente apenas como uma forma de frear a chegada de mais imigrantes venezuelanos no Brasil. Esse freio parte de uma perspectiva anti-migratória adotada na política migratória brasileira que se iniciou com a ascensão de Bolsonaro à presidência em 2019, que pode ser observada a partir da retirada do país do Pacto Global de Imigração logo após a posse e publicação da portaria nº 666 que institui a deportabilidade do imigrante de maneira sumária[81].

Com a restrição, suspendeu-se a emissão e a renovação das autorizações de residência, além dos certificados de solicitantes de refúgio. Em que pese à época a Polícia Federal tenha estendido o prazo, os imigrantes enfrentaram dificuldades ao acesso a serviços e empregos com os documentos vencidos[82]. Somado a isso, o fechamento das fronteiras também culminou na

[79] BAENINGER, Duval Fernandes Rosana; IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2020. PG. 31-34.

[80] RODRIGUES, Francilene. Migração transfronteiriça na Venezuela. Estudos avançados, v. 20, n. 57, p.199, 2006.

[81] RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, pg, 480, 2020.

[82] ACNUR, 2020

limitação do direito de requerer refúgio, por meio da Portaria nº 2/2020,[83] além de ter impacto em diversas assistências prestadas aos refugiados e imigrantes.

As portarias nº 201, 203 e 204, restringiram o acesso aquaviário, aéreo e terrestre, respectivamente. Contudo, a portaria nº 204 de abril de 2020 estabeleceu uma distinção unicamente aos estrangeiros de nacionalidade venezuelana, que restaram impossibilitados de acessar o território brasileiro mesmo em posse do Registro Nacional Migratório[84]. Adiante, em maio de 2020, foi publicada a Portaria nº 225 que revogou as portarias nº 201, 203 e 204 e restringiu a entrada aos cidadãos de todas as nacionalidades. Ocorre que, em seu art. 4º, a lei traz a mesma exceção:

> Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica ao:
> I - brasileiro, nato ou naturalizado;
> II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;
> III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado;
> IV - passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto e que o país de destino admita o seu ingresso;
> V - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e
> VI - estrangeiro:
> a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;
> b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e
> c) portador de Registro Nacional Migratório.
> VII - transporte de cargas.
> [...]
>
> §5º As hipóteses de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

Assim, as exceções dispostas nos incisos II, e VI (alínea ‘a’ e alínea ‘c’) não seriam aplicáveis aos venezuelanos, em razão do art. 4º, §5º. Em seguida, o inciso II do art. 5º dispõe que a restrição de entrada não impede:

> “o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho;”

[83] A Portaria nº 2/2020, de 20 de março de 2020, dispôs sobre a suspensão dos atendimentos presenciais, dos prazos processuais e das reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), afetando assim os processos de solicitação de refúgio.
[84] Portaria nº 204/2020, art. § 3º

Ocorre que, mais uma vez, os venezuelanos são excluídos, por meio do art. 5º, §1º. Não suficientemente discriminatório, o art. 7º determina que, no descumprimento das medidas, há a "*I - responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e III - inabilitação de pedido de refúgio*". É então forçoso reconhecer o tratamento específico e segregatício atribuído aos cidadãos de nacionalidade venezuelana, cujo o direito de ingresso não lhes é assegurado mesmo com a permissão de residência definitiva e o Registro Nacional Migratório (RNM)[85]. O tratamento discriminatório ensejou, inclusive, a ACP nº 5031124-06.2020.4.04.7100/RS promovida pela Defensoria Pública da União.

Notadamente, além do tratamento discriminatório[86], valendo-se do pretexto de uma crise sanitária, a portaria nº 255/20 prevê a deportação sumária, a responsabilização penal e inabilitação do pedido de refúgios, sanções incompatíveis com a Constituição Federal[87]. Isto porque a Constituição tem como princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), como objetivo a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discrição (art. 3º, IV) e a prevalência dos Direitos Humanos (art. 4º, II).

A distinção feita unicamente aos venezuelanos, que são reconhecidos pelas organizações internacionais como migrantes forçados[88] viola o princípio do *non-refoulement*, cuja natureza é considerada *jus cogens*[89] ao Direito Internacional[90]. Assim, trata-se de uma portaria não somente manifestamente inconstitucional, mas também incompatível com o Direito Internacional:

> A noção de *jus cogens* é estabelecida pelos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, mas não se limita a ela, ou seja, não se restringe a violações resultantes de tratados, mas é de aplicação geral, estendendo-se a toda e qualquer violação. Dessa forma, toda e qualquer transgressão que esteja sob o domínio de jus cogens, seja ela unilateral, bilateral ou multilateral é proibida, sendo ilegal. [...] diversas vezes, o *non-refoulement* é a única garantia de proteção para pessoas que, embora não possam retornar ao seu país de origem por motivos como graves violações de direitos humanos, violência generalizada ou risco de tortura, também não se encaixam na definição de refugiado da Convenção de 1951. Com o reconhecimento da natureza jus cogens do princípio do non-refoulement, a proteção

[85]RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, pg, 480, 2020.
[86]Idem, pg. 3.
[87] Idem, 480-481.
[88] Resolução nº 2/18 "*Forced Migration of Venezuelans*". Inter-American Commission on Human Rights.
[89] *Jus cogens* são as normas peremptórias e inderrogáveis do Direito Internacional. Disponível em: < https://www.law.cornell.edu/wex/jus_cogens>
[90] ZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 10ª ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, pg. 182, 2016.

> dessas categorias de pessoas estaria mais segura, visto que, sob nenhuma circunstância, elas poderiam ser devolvidas ao seu país de origem.[91]

A norma é disposta pelo art. 33 da Convenção relativa ao Status de Refugiado (1951) em que o Brasil é signatário:

> "Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida 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".

Dessa maneira, o impedimento discriminatório e injustificado do Estado brasileiro contra o nacional venezuelano, mesmo que em posse de permissão de residência, nos termos da portaria, pode ser considerado uma violação ao princípio do *non-refoulement*[9293], vez que tal segregação está sendo realizada somente contra os cidadãos daquele país, e ao realizar essa diferenciação discriminatória, o Brasil expõe a vida e a saúde dos imigrantes que sabidamente passam por uma emergência humanitária[94].

A Lei nº 13.445/2017 garante ao migrante o direito de contraditório e ampla defesa no procedimento de deportação (art. 51), além de um procedimento administrativo individual e assistência da Defensoria Pública da União. O art. 8º da mesma lei dispõe que mesmo o ingresso irregular não é razão para impedimento da solicitação de refúgio. Assim, as sanções previstas pela Portaria nº 255 – inabilitação ao pedido de refúgio e deportação imediata – atentam não somente contra a Constituição Federal e Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas também contra a Lei da Migração.[95]

Ainda, importa relembrar que o Estado Brasileiro, a partir da Nota Técnica nº 3/2019/CONATE/DEMIG/SENAJUS/MJ, reconheceu a grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, à luz da Declaração de Cartagena[96]. Portanto, todas as restrições especificamente feitas contra os venezuelanos, combinadas ao reconhecimento prévio do Estado brasileiro sobre situação de grave e generalizada violação de direitos

---

[91] PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 7, n. 7, p. 2007, 2006.

[92] O princípio n*on refoulement* ou princípio da não devolução prevê que nenhum ser humano poderá ser mandado para um lugar onde corra o risco de sofrer tortura, tratamento cruel, degradante ou desumano. O princípio é válido em qualquer fase do processo de refúgio e é também aplicável em zonas fronteiriças.

[93] SARTORETTO, Laura Madrid. Direito dos Refugiados: do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo. Arquipélago Editorial. Rio de Janeiro. Pg. 94-95, 2018.

[94] DOOCY, Shannon; PAGE, Kathleen; BRONER, Tamara Taraciuk. *Venezuela's Humanitarian Emergency: Large-scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises*. Human Rights Watch, 2019.

[95] DPU, 2020

[96] Idem.

humanos, revelam a violação do princípio *non-refoulement* pelo Brasil[97]. Assim, inexistem dúvidas quanto à responsabilização do Estado brasileiro[98], como já observado em precedente anterior da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Vélez Loor vs Panamá)[99].

Com efeito, a portaria nº 255/2020 e a portaria anterior nº 204/2020 não estavam em conformidade com a resolução 1/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A recomendação da CIDH era no sentido de que os Estados deveriam evitar medidas *ultima ratio* como a detenção, e que buscassem estabelecer medidas estratégicas com o objetivo de combater a estigmatização dos imigrantes[100]. Conforme justificado, as resoluções são nitidamente contrárias às recomendações

As portarias interministeriais nº 120/2020, 204 e 255 representam a criminalização das migrações, que, com o advento da pandemia, passa a ser acompanhada pela alegação da "segurança sanitária"[101][102]. Assim, não há mais a necessidade de construção de muros: a emergência sanitária é o argumento mais conveniente e brando para a mudança de políticas de imigração e o fechamento de fronteiras a determinadas nacionalidades. Nesse sentido:

> Com a expressão "criminalização das migrações" [...] entendemos o processo de transformação da fuga de milhões de migrantes e refugiados em bode expiatório, com o objetivo de encobrir as reais causas das crises sociais, políticas, econômicas e bélicas que assolam numerosos países e, ao mesmo tempo, de legitimar a implementação de um permanente "estado de exceção" – como diria Giorgio Agamben – a fim de combater os supostos "inimigos" do Estado-nação. A construção de muros, valas e outras barreiras físicas ou simbólicas – a "obsessão por fronteiras", nas palavras de Michel Foucher – visa, antes que dificultar o ingresso irregular de estrangeiros, garantir sua criminalização, sua deportabilidade (*Nicholas De Genova*), sua inclusão subordinada no território nacional. [...] Nas palavras de *Salvatore Palidda*, a criminalização das migrações e dos migrantes é o fundamento de uma "tanatopolítica", que lucra – em termos econômicos, políticos e sociais – pela negação sistemática dos direitos fundamentais dos povos em fuga[103].

Em agosto de 2020, a aplicação das portarias teve seu efeito prático de violação de direitos humanos a um grupo de imigrantes composto majoritariamente por venezuelanos. O

---

[97] Idem.
[98] Idem.
[99] MAJLKE, Helisane. Caso Vélez vs Panamá e as garantias de direitos dos migrantes contra a detenção arbitária. BOLETIM - 338, IBCCRIM. Janeiro, 2021.
[100] Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH. Resolução 1/2020. *Pandemia y derechos humanos en las Américas*. pg. 18-19, 2020.
[101] A questão da "segurança sanitária" teve início na década de 90 a partir do enquadramento de doenças infecciosas como uma ameaça aos interesses nacionais dos EUA.
[102] BENGTSSON, Louise; RHINARD, Mark. *Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union*. West European Politics, v. 42, n. 2, p. 346-368, 2019.
[103] MARINUCCI, Roberto. Criminalização das migrações e dos migrantes. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 23, n. 45, p. 8, 2015.

grupo tentou ingressar ao Brasil pela cidade de Assis, no Acre, que faz divisa com o Peru[104]. Em razão das restrições de entrada, os imigrantes foram deportados coletivamente pela Polícia Federal Brasileira, que os encaminhou à ponte de divisa entre Assis Brasil (Acre) e Iñapari (Peru). Ali, então, fixaram um acampamento fronteiriço em condições extremamente precárias.

Para Hannah Arendt[105], a condição humana do indivíduo está inteiramente ligada a um pertencimento à uma comunidade, o Estado. A desvinculação do sujeito com o Estado implica no retorno à sua condição anterior, a qual ARENDT se refere como "elementaridade natural[106]". Dessa maneira, o "direito de ter direitos"[107] tem como condição o pertencimento à uma comunidade organizada[108]. Os direitos emanam da nação, portanto a desintegração com ela resulta na perda dos direitos humanos.

> Assim, a calamidade que se vem abatendo sobre um número cada vez maior de pessoas não é perda de direitos específicos, mas a perda de uma comunidade disposta e capaz de garantir quaisquer direitos [...] Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade[109]

Assim, o ato de migrar nada mais é do que a busca por uma reintegração à uma comunidade internacional[110] capaz de promover a proteção ao indivíduo. Os destinos dos direitos do homem estão vinculados ao destino do Estado[111]. Se o Estado declina, o homem se torna vulnerável na medida em que carece da proteção estatal. Assim, a crise dos direitos humanos estaria intrinsecamente associada à crise do Estado[112].

Em consequência, o não-pertencimento de um indivíduo à um Estado não significa dizer que não são iguais em termos formais, mas sim, implica dizer em um total desamparo e desprovimento de direitos:

> A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da

---

104 Agosto, 2020. ANADEF. "DPU suspende deportação de migrantes que chegaram a pé ao Brasil". Disponível em: <https://tinyurl.com/yjqbsz77>

105 ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

106 ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, pg. 335, 2013.

107 Idem, pg. 403.

108 Idem, pg. 403.

109 Idem, pg. 405.

110 Idem, pg. 397.

111 Giorgio Agamben, 2015.

112 WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; NIELSSON, Joice Graciele. De Hannah Arendt a Judith Butler: em busca da humanidade perdida nas fronteiras do estado-nação. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 22, n. 1, p. 312, 2017.

> liberdade de opinião – fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades – mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade. Sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los. [...] O grande perigo que advém de pessoas forçadas a viver fora do mundo comum é que são devolvidas, em plena civilização, à sua elementaridade natural, à sua mera diferenciação.[113]

Dessa forma, os direitos da humanidade seriam apenas posteriores ao pertencimento de uma comunidade (Estado). A perda de lugar nessa comunidade determina a descartabilidade da vida, o que faz com que o homem retorne à sua condição natural[114]. É a vinculação da humanidade à cidadania e ao Estado que determina quais seres humanos possuem o direito "a ter direitos". Ainda que seres humanos, são os "outros"[115]. Logo, os que não pertencem a uma comunidade de nacionais passam a ser introduzidos no plano diferenciado dos que não gozam dos direitos da humanidade em razão da ausência de vínculo com o Estado[116].

Ficam à margem as vidas que mais necessitam de proteção, como os imigrantes venezuelanos. Por estarem em trânsito em busca de refúgio em um outro país, os imigrantes se sujeitam ao não-pertencimento à nenhuma comunidade. Assim, se tornam vulneráveis e sem a proteção estatal, de modo que a continuidade das vidas fica sujeitas às políticas estatais e às organizações humanitárias. Nesse sentido:

> O prolongamento de suas vidas é devido a caridade e não ao direito, pois não existe lei que possa forçar as nações a alimentá-los; a sua liberdade de movimentos, se a têm, não lhes dá nenhum direito de residência, do qual até o criminoso encarcerado desfruta naturalmente; e a sua liberdade de opinião é uma liberdade fútil, pois nada do que pensam tem qualquer importância.[117]

Assim, em ARENDT, a vulnerabilidade está associada à perda de vínculo de amparo estatal, o que, por sua vez, abarca o indivíduo que busca pelo refúgio[118]. Nesse ínterim, é possível associar a deportação do grupo de imigrantes realizada pelo governo brasileiro às ideias de ARENDT. Ainda que humanos, são percebidos pelo Estado brasileiro como

---

[113]ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, pg. 335-402, 2013.
[114] Idem, pg. 335.
[115]TEDESCO, João Carlos. Georg Simmel e as ambiguidades da modernidade. Ciências Sociais Unisinos, v. 43, n. 1, p. 57-67, 2007.
[116] ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, pg. 335, 2013.
[117]Idem, pg. 403
[118] SHACKNOVE, Andrew E. *Who is a Refugee?*. Ethics, v. 95, n. 2, p. 274-284, 1985.

desprovidos de direitos porque, justamente, não possuem a proteção estatal necessária para terem direitos, o que os faz retornar à elementaridade natural ou à mera diferenciação[119].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia trouxe um impacto desproporcional para as pessoas em movimento[120]. As medidas sanitárias trouxeram consequências que afetam a mobilidade humana, notadamente pelo fechamento de fronteiras, uma das principais medidas adotadas pelos Estado para a contenção do novo vírus. Os imigrantes são os principais grupos afetados por já estarem em uma posição de desequilíbrio no qual ficam à mercê de decisões dos governos sobre acolhimento, gerência de fronteiras e promoção de direitos em tempos excepcionais[121].

A emergência sanitária acabou sendo utilizada como uma justificativa para a negação, limitação e violação de direitos humanos. É possível concluir que medidas mais duras e com maior duração foram apresentadas aos estrangeiros venezuelanos em comparação com outras nacionalidades. Isso foi notadamente visível pela primeira Portaria nº 120/2020 que determinou o fechamento das fronteiras terrestres com a Venezuela em março, mas nada disse sobre o acesso de estrangeiros provindos da Europa, no mês em que o continente apresentava, àquela época, um alto número de casos e mortes[122].

Uma mudança brusca na política migratória brasileira foi notável. Antes, o país vinha adotando uma certa posição de "acolhimento" a partir da Operação Acolhida e do reconhecimento da grave situação e generalizada violação de Direitos Humanos pela CONARE. Esse reconhecimento do governo brasileiro feito em 2019, por sua vez, pode ser lido como uma escolha política em se manifestar contra o Regime de Maduro, tendo em vista que o reconhecimento de refugiados implica em denunciar o país de origem como um país violador dos direitos humanos, o que atribuiria a crise humanitária diretamente ao governo de Nicolás Maduro[123].

Os não-nacionais têm maior chance de sofrerem xenofobia em um momento de pandemia[124] e ainda serem "estigmatizados" e "culpados" pelas autoridades estatais quando da

[119]Idem, pg. 335
[120] ACNUR, 2020
[121] Idem.
[122]WORLD HEALTH ORGANIZATION et al. Coronavirus disease 2019 (COVID-19): situation report, 67. 2020.
[123]RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, 2020.
[124] Ventura, D. 2015. Mobilidade humana e saúde global.*Revista USP*, *107*, 55-64.

elaboração de políticas[125]. Durante 2020, o governo brasileiro editou várias portarias notadamente discriminatórias, como exemplo, a Portaria Interministerial nº 204 e 255, que "inauguraram" a restrição segregatícia de entrada somente ao nacional venezuelano, mesmo quando em posse de Registro Nacional Migratório. O reconhecimento do Brasil sobre a situação da Venezuela, lido conjuntamente com o tratamento discriminatório realizado pelas portarias, revela a violação do princípio *non-refoulement* pelo Estado brasileiro[126].

A Portaria nº 255 de 22 de maio de 2020 foi posteriormente prorrogada pela Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020 e somente foi revogada em 30 de de junho de 2020, por meio da Portaria nº 340. Após ela, surgiram diversas outras portarias que mantiveram restrições especificamente aos venezuelanos: Portaria 1 do dia 29 de julho de 2020, Portaria nº 419 do dia 26 de agosto de 2020, Portaria nº 456 de 24 de setembro de 2020, Portaria nº 470 de 2 de outubro de 2020, Portaria nº 478 de 14 de outubro de 2020, Portaria nº 518 de 12 de novembro de 2020, Portaria nº 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[127].

Em 25 de janeiro de 2021 foi publicada a Portaria nº 652 cujo conteúdo restringe a entrada de estrangeiros de qualquer nacionalidade por meio terrestre ou aquaviário. No que se refere aos venezuelanos, a referidas medidas acompanha o mesmo viés discriminatório pois continua a proibir que o venezuelano cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro e/ou portador de Registro Nacional Migratório venha a ingressar no território brasileiro por via terrestre ou aquaviária. Também, continua a proibir o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas. Tal Portaria ainda não foi revogada por nenhuma outra e está vigente[128].

Portanto, o tratamento jurídico dado aos imigrantes venezuelanos no Brasil por meios das portarias não seguiu as recomendações da Organização Internacional para Migrações (OIM) e Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Observou-se uma tendência do governo brasileiro a considerar os imigrantes venezuelanos como uma "subpopulação", vez que as exceções às regras das portarias interministeriais eram somente válidas a eles. As portarias interministeriais não encontram qualquer respaldo na Lei da Migração (13.445/2017),

[125] DE VINCENZI, Brunela Vieira et al. Venezuelanos no Brasil. apoio e preconceito durante a pandemia de Covid-19. Revista da Escola Judicial do TRT4, v. 2, n. 4, p. 249-276, 2020.
[126] PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 7, n. 7, p. 2007, 2006.
[127] Diário Oficial da União, 2020.
[128] Em consulta ao Diário Oficial da União, verificou-se que até o dia 24 de março de 2020, não houve nenhuma outra portaria que revogou Portaria nº 652/2021.

Constituição Federal e documentos internacionais[129]. Assim, constata-se um ajuste na política de migração do Brasil aos cidadãos venezuelanos, coberto pelo pretexto da segurança sanitária.

REFERÊNCIAS

DEL VECCHIO, Victor Antonio; ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas. Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no brasil e américa latina. In: BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jarochinski (coordenadores). Migrações Venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2018, p. 158-163.

HELTON, Arthur C.; JACOBS, Eliana. *What is forced migration*. Geo. Immigr. LJ, v. 13, p. 521, 1998.

VIDIGAL, Lucas. Conare reconhece 'generalizada violação aos direitos humanos' na Venezuela para agilizar análise de pedidos de refúgio. G1, Junho de 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2jqwqdj>

ARCARAZO, Diego Acosta, SARTORETTO, Laura Madrid. "*¿ Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil*." *Análisis Carolina* 9 (2020), pg. 4

RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, p. 477, 2020.

BETTS, Alexander. S*urvival migration: Failed governance and the crisis of displacement*. Cornell University Press, 2013.

CEPAL, N. U. *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales.* 2020, pg. 1.

CEPAL, NU. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*. Cepal, 2020, pg. 11.

ACNUR, OIM. Agosto de 2020. "Monitoramento de retorno voluntário de refugiados e migrantes venezuelanos.". Pg. 3. Disponível em: <https://tinyurl.com/ygmohqay>

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 969-978, 2020.

[129] BAENINGER, Duval Fernandes Rosana; IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, Pg. 274, 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, v. 24, n. 48, p. 59-90, 2020.

RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, p. 481, 2020.

RODRIGUES, Igor de Assis, João Roberto Cavalcante, and Eduardo Faerstein. "Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil." Physis: Revista de Saúde Coletiva 30 (2020).

ACOSTA, Diego; BRUMAT, Leiza. *Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire?*. Frontiers in human dynamics, v. 2, p. 12, 2020.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, 2020. Resolução 1/2020. *Pandemia y derechos humanos en las Américas.* Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, 2020. Resolução 4/2020. *Derechos Humanos de las Personas con COVID-19.* Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>

EDELSTEIN, Michael; KOSER, Khalid; HEYMANN, D. *Health crises and migration. Humanitarian crises and migration: causes, consequences, and responses.* Abingdon: Routledge, p. 97-112, 2014.

IOM, UN Migration, 2020. "*Covid-19 and mobility*". Disponível em: <https://tinyurl.com/ybnjbsy3>

DW, 9 de janeiro de 2019. "Brasil deixa pacto de migração da ONU". Disponível em: <https://tinyurl.com/yganuzjx>

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. Boletim de Economia e Política Internacional. BEPI, n. 26, pg. 45, 2020.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; BRÍGIDO, Eveline Vieira; RIBEIRO, Vítor Eduardo Alessandri. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos. Ideias, v. 11, 2020.

CINTRA, Natália. COLONIALISMO JURÍDICO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: Entre estratégias de sobrevivência e a proteção ilusória do Direito. Disponível em: <https://tinyurl.com/s6wtsarv>

TEIXEIRA, Luís Henrique Vighi; CORADINI, Luiz Fernando; DA COSTA, Renata Alves. O fenômeno migratório em Roraima: um estudo dos efeitos da cooperação civil-militar para a eficiência da força-tarefa logística humanitária da Operação Acolhida. Revista de Estudos Internacionais, v. 10, n. 3, pg. 93, 2019.

Governo Federal, Operação Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>

FIGUEIRA, Rickson Rio. FIGUEIREDO, Júlia Petek. "A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima". Disponível em: <https://tinyurl.com/ybzzyhc7>

Operação Acolhida. "Plano de contingenciamento para COVID-19". Março de 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/74962>

ACNUR, Março de 2020. "COVID-19: ACNUR reforça resposta federal de saúde em Boa Vista". Disponível em: <https://tinyurl.com/yz9nnfws>

ACNUR. "Relatório Mensal Abril 2020 - Abrigo Roraima - Registro e abrigamento". Pg. 1-15, 2020.

ACNUR. "Relatório Mensal Maio 2020 - Abrigo Roraima - Registro e abrigamento". Pg. 1-15, 2020.

BAENINGER, Duval Fernandes Rosana; IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, Pg. 24, 2020.

RODRIGUES, Francilene. Migração transfronteiriça na Venezuela. Estudos avançados, v. 20, n. 57, p.199, 2006.

RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. Mobilidade migratória e a pandemia da COVID-19. Contemporânea, v. 10, n. 1, pg, 480, 2020.

Resolução nº 2/18 "*Forced Migration of Venezuelans*". Inter-American Commission on Human Rights.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 7, n. 7, p. 2007, 2006.

DOOCY, Shannon; PAGE, Kathleen; BRONER, Tamara Taraciuk. *Venezuela's Humanitarian Emergency: Large-scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises*. Human Rights Watch, 2019.

MAJLKE, Helisane. Caso Vélez vs Panamá e as garantias de direitos dos migrantes contra a detenção arbitária. BOLETIM - 338, IBCCRIM. Janeiro, 2021.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH. Resolução 1/2020. *Pandemia y derechos humanos en las Américas*. pg. 18-19, 2020.

BENGTSSON, Louise; RHINARD, Mark. *Securitisation across borders: the case of 'health security'cooperation in the European Union*. West European Politics, v. 42, n. 2, p. 346-368, 2019.

MARINUCCI, Roberto. Criminalização das migrações e dos migrantes. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 23, n. 45, p. 8, 2015.

Agosto, 2020. ANADEF. "DPU suspende deportação de migrantes que chegaram a pé ao Brasil". Disponível em: <https://tinyurl.com/yjqbsz77>

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; NIELSSON, Joice Graciele. De Hannah Arendt a Judith Butler: em busca da humanidade perdida nas fronteiras do estado-nação. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 22, n. 1, p. 312, 2017.

SHACKNOVE, Andrew E. *Who is a Refugee?*. Ethics, v. 95, n. 2, p. 274-284, 1985.

SARTORETTO, Laura Madrid. Direito dos Refugiados: do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo. Arquipélago Editorial. Rio de Janeiro. Pg. 94-95, 2018.

Portaria nº 120/2020 de 17 de março de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>

Portaria nº 2/2020 de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2-de-20-de-marco-de-2020-249674366>

Portaria nº 204/2020 de 29 de abril de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-204-de-29-de-abril-de-2020-254499736>

Portaria nº 255/2020 de 22 de maio de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>

Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU. Disponível em: < https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf>

Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>

Jus Cogens. Cornell Law School. Disponível em: < https://www.law.cornell.edu/wex/jus_cogens>