

Migrações recentes: o descaso do processamento do protocolo de refúgio e a ruptura com o princípio do *non-refoulement*¹

Recent migrations: the neglect of processing the refuge protocol and the break with the principle of non-refoulement

Vania Beatriz Merlotti Herédia²

Victória Antônia Tadiello Passarela³

Resumo: O estudo tem como objetivo observar os impactos causados pela pandemia da Covid-19 na vida dos migrantes e solicitantes de refúgio e analisar a política migratória e o compromisso que o Brasil tem de proteger refugiados dos cenários caóticos dos quais se retiram. O estudo é de natureza exploratória; utiliza a pesquisa documental e bibliográfica para sustentar a análise. Como fontes, faz uso da legislação vigente, das Portarias Interministeriais editadas em 2020 e de dados disponibilizados pelo CONARE (Comitê Nacional para o Refugiados) e pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). Como resultados preliminares, constata-se uma série de dificuldades que os migrantes e refugiados enfrentam, entre elas a demora do processamento do "Protocolo de Refúgio", as restrições das novas diretrizes interministeriais que contrariam o princípio do *non-refoulement* (não-devolução) e a instauração de uma globalização da indiferença em face dos migrantes/refugiados, que lhes relega a um estado de vulnerabilidade, insegurança e incerteza.

Palavras-chave: Protocolo de Refúgio. Princípio do *Non-Refoulement*. Pandemia Coronavírus.

Abstract: The study aims to observe the impacts caused by the Covid-19 pandemic on the lives of migrants and asylum seekers and to analyze the migration policy and the commitment that Brazil has to protect refugees from the chaotic scenarios from which they left. The study is exploratory and quantitative in nature and therefore uses documentary and bibliographic research to support the analysis. As sources, it uses the current legislation, the Interministerial Ordinances issued in 2020 and data provided by CONARE (National Committee for Refugees) and UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). As preliminary results, there are a number of difficulties that migrants and refugees confront, including the delay in processing the "Refuge Protocol", the restrictions of the new inter-ministerial guidelines that contradict the principle of non-refoulement (non-return) and the establishment of a globalization of indifference towards migrants/refugees, which relegates them to a state of vulnerability, insecurity and uncertainty.

Keywords: Refuge Protocol. Non-Refoulement Principle. Coronavirus pandemic.

¹ Os resultados desse estudo fazem parte de um projeto maior "Migrações no século XXI: desafios e perspectivas" que está sendo realizado pelo Núcleo de Estudos Migratórios, da Universidade de Caxias do Sul, no ano de 2019-2020.

² Doutora em História pela Universidade de Gênova e Pós-doutora em História Econômica pela Universidade de Padova (2002) e em Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em História. Membro da Associazione Italiana per il patrimonio archeologico industriale (AIPAI) e correspondente dell'Accademia Olimpica di Vicenza na classe di Diritto, Economia e Amministrazione. Faz parte do Instituto Histórico de São Leopoldo desde 2006.

³ Graduanda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista de Iniciação Científica (BIC-UCS) no projeto "Migrações no século XXI: desafios e perspectivas", apoio UCS.

1 Introdução

A migração internacional no Brasil, a partir do século XXI, assumiu novas configurações. A nova lei nacional da imigração (Lei nº 13.445 de 2017) proporcionou, após seu longo período de debate e estruturação que se estendeu de 2013 até o final de 2017, novas perspectivas para o imigrante, as quais conseguiram superar em grande parte o ideal nacionalista-securitizador antigamente presente no Estatuto do Estrangeiro de 1980.

No ano de 2020, quando o mundo é forçado a enfrentar uma pandemia sem parâmetros precedentes, emerge a problemática de lidar com os grupos que estão em constante mobilização em busca de melhorias de vida e que acabam por se deparar com um novo desafio: o fechamento das fronteiras dos seus países de destino. No intuito de regularizar esses movimentos, foram editadas portarias interministeriais, até o momento de escrita do trabalho, desde o mês de março até o mês de agosto desse ano, que estipularam restrições à entrada de estrangeiros no Estado Brasileiro. Primeiramente, em março de 2020, foram estabelecidas medidas restritivas somente à República Bolivariana da Venezuela; em abril aos países fronteiriços; e, por fim, ficou assentado, nas portarias de maio e junho, que as delimitações valeriam para todas as nacionalidades, para que, em julho e agosto houvesse a flexibilização possibilitando a entrada de indivíduos que cumprissem requisitos pré-determinados.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo observar os impactos causados pela pandemia da Covid-19 na vida dos sujeitos que vivem com a necessidade de migrar para garantir sua sobrevivência, tanto como analisar a política migratória e o compromisso que o Brasil tem de proteger refugiados e imigrantes dos cenários caóticos dos quais se retiram, para que seja possível compreender o tratamento concedido aos indivíduos oriundos dos deslocamentos forçados, fenômeno que se tornou uma realidade global e que, desse modo, não pode ser tratado como uma questão de ter essa ou aquela nacionalidade, de ter esses ou aqueles atributos, mas sim uma questão de direitos humanos. Portanto, é imperativo que seja concedida a devida atenção e cuidado a essa questão, pelo fato de que, frente às mais diversas complicações que têm se instaurados atualmente -

guerras, crises ambientais, crises políticas, etc. - se deslocar deixou de ser uma escolha para muitos e se tornou uma questão de sobrevivência.

Conforme Uebel, Brígido e Ribeiro (2020) indicam, o Brasil presenciou um aumento significativo em seus fluxos imigratórios nas duas últimas décadas, a qual passou por quatro períodos distintos: o primeiro com a Lei do Refúgio de 1997; o segundo com o Governo Lula a partir de 2003; o terceiro com a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio em 2014; e o último e atual com a nova Lei da Imigração em 2017. Hoje em dia, o país enfrenta uma política anti-imigratória que foi responsável pela retirada do Brasil do Pacto Global de Migração de Marraquexe e que, como será visto adiante, também é autora de atos que proíbem a entrada dos fluxos imigratórios e de deslocamentos forçados frente à pandemia do Covid-19 (UEBEL; BRÍGIDO; RIBEIRO, 2020).

Com a globalização da indiferença, crítica articulada pelo Papa Francisco e trazido por Bauman (2017), o ser humano se tornou insensível ao que é alheio a si, fazendo com que a realidade de refugiados e imigrantes acabe por não ser vista como um assunto de emergência, mas sim como mais uma problemática que o nação-estado terá de sair de sua comodidade para lidar. Implica-se, portanto, a discussão da cultura do conforto, a qual impede que o ser humano amplie seu horizonte além do seu próprio eu, para que, assim, consiga pensar de maneira empática e que supere o medo existente em relação aquele que é diferente, que vem de fora (BAUMAN, 2017).

O estudo fez uso do método crítico que segundo Becker (1993) não vê a migração como um fenômeno individual, mas como decorrente das estruturas sociais. A pesquisa é de natureza exploratória e os dados utilizados foram disponibilizados pelo CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) e pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), e foram realizadas análises de bibliografias, artigos, leis/portarias e reportagens, tendo como ponto de partida panoramas teóricos críticos. As fontes, em sua maioria, são secundárias, pelo fato de que o material utilizado consistiu em conteúdo acadêmico, tais como artigos e matérias jornalísticas, que evidenciam e relatam a problemática em pauta.

Nesse contexto, realizado o levantamento sobre o estado da arte do refúgio, algumas obras foram observadas. Dessa forma, a pesquisa utilizou-se dos estudos de Uebel (2017; 2019) e Minchola (2020) para uma maior compreensão da situação dos refugiados e imigrantes no Brasil; de Mazzuoli (2019) no intuito de embasar a perspectiva jurídica; e de Bauman (2017) e Sayad (1998), os quais deram o embasamento ao relato do ponto de vista sociológico.

Assim, tendo como expostas as discussões fundamentais, o trabalho foi dividido em duas partes. A primeira parte envolve a discussão sobre a lentidão com que são resolvidos os processos de elegibilidade da solicitação de refúgio e o documento que lhes é concedido enquanto aguardam o desfecho, o protocolo de refúgio. Já na segunda parte, traz-se à tona o debate sobre os meios de contenção de entrada de imigrantes em tempos de pandemia e como houve o rompimento com o Princípio do *Non-Refoulement* nas portarias editadas. E, por fim, na conclusão foram formuladas as considerações finais sobre os dados trazidos no contexto da globalização e da pandemia.

2 Protocolo de Refúgio

O Instituto do refúgio, que determina que todos os indivíduos têm direito de o solicitar, tem como marco internacional a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, os quais, na América Latina, são reforçados pela Declaração de Cartagena de 1984. Já no âmbito da legislação brasileira, a sua regulação se dá pela Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, também conhecida como Estatuto dos Refugiados. Nesse sentido, ela traz os seguintes requisitos para a concessão da condição de refugiado:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997, não paginado).

A solicitação de refúgio, como esclarecem Redin e Minchola (2015), permite ao imigrante a entrada no território nacional sem a prévia aquisição de visto no exterior, implicando apenas a necessidade de que a pessoa se dirija a um posto da Polícia Federal para obter sua regularização. Desse modo, cabe ressaltar que a falta de visto não pode servir de motivo para que o migrante seja barrado, fato o qual já é garantido pela Lei nº 9.474 de 1997 em seu artigo oitavo, de maneira que o “ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” (BRASIL, 1997, não paginado).

Nesse cenário, dá-se início ao trâmite do processo de elegibilidade do pedido de refúgio, que ocorre quando a pessoa realiza sua solicitação. A partir de então o sujeito receberá um protocolo que tanto lhe servirá como documento de identificação e de prova da realização do seu requerimento, quanto lhe permitirá ter acesso aos direitos assegurados pela Lei nº 9.474 de 1997, pelas convenções internacionais e pela Constituição Federal, sendo que este documento terá a validade de um ano e poderá ser renovado pelo mesmo período quantas vezes forem necessárias enquanto se aguarda o resultado da solicitação (BRASIL, 2014).

O órgão responsável pela análise da elegibilidade do pedido de refúgio é o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), que se trata de um órgão de deliberação coletiva criado pela Lei nº 9.474 de 1997, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Essa instituição pode decidir pela cessação da condição de refugiado, pela determinação da perda da condição de refugiado e, também, tem o dever de manejar as ações necessárias que visem à proteção, à assistência e ao apoio jurídico aos refugiados (BRASIL, 1997). Por ser a organização responsável pelo trâmite do processo da solicitação de refúgio, o CONARE executa o levantamento de dados que permite que seja realizada a análise da durabilidade do processo em questão e que seja assentada a vagariedade com a qual este é conduzido.

A Tabela 1 traz o arrolamento das solicitações realizadas no período de cinco anos (2015 a 2019) e de quantas dessas, até os últimos dados disponibilizados (janeiro de 2020) já tiveram seu desfecho.

Tabela 1 – DADOS CONARE 2015 até janeiro 2020)

Referência / Ano	2015	2016	2017	2018	2019
Solicitação de Refúgio	16.006	8.739	32.030	79.831	82.541
Deferimento/Extensão	1.678	1.212	6.039	18.493	8.948
Indeferimento/Extensão	2.908	710	293	71	25
Extinção ⁴	307	1.344	3.084	3.652	888
Outros ⁵	31	233	871	1.066	43

Fonte: CONARE, 2020.

Ao analisar os dados foi possível constatar que o desfecho do processo de elegibilidade pode chegar ao tempo de espera de cinco anos - ou até mais. No ano de 2015, 0,16% das solicitações só tiveram resultado em janeiro de 2020, sendo que dos 16.006 pedidos, apenas 30,7% haviam obtido um posicionamento até essa data. No ano de 2016, 5,95% obtiveram resultado apenas em janeiro de 2020, e do total de 8739, apenas 40% teve resposta da sua solicitação. Essa demora pôde ser constatada nos anos seguintes, em função de que ainda existe uma grande quantidade de solicitações aguardando um desfecho, fato que vai de encontro à disposição da Lei de Refúgio, que prevê em seu art. 47 os processos de elegibilidade deverão ser gratuitos e ter caráter de urgência (BRASIL, 1997).

De acordo com o Conare, no que tange à nacionalidade dos solicitantes, no ano de 2017, período em que as solicitações de refúgio aumentaram exponencialmente,

⁴ Extinção (sem resolução do mérito) com base na Resolução Normativa CONARE Nº 26 DE 29/03/2018; e Extinção (desistência sem formulário próprio).

⁵ Reassentamento; Erro de Lançamento na Listagem da Plenária; Arquivamento; Perda/Renúncia/Viagem não autorizada; Cessação/Naturalização; Arquivamento; Encaminhamento CNIg (Conselho Nacional de Imigração).

houveram algumas que se destacaram mais, sendo estas: as de venezuelanos com 52,75%, as de cubanos com 7%, de haitianos com 6,9%, de angolanos com 6%, de chineses com 4,3% e de senegaleses com 3,6%, sendo que ainda sobram 19,45% de outras nacionalidades que não se destacaram tanto quanto essas (SNJ, 2017). Em 2018, tem-se que os venezuelanos somavam 77%, seguidos pelos haitianos com 9%, cubanos 3%, chineses 2%, bangladeses 1%, angolanos 1%, senegaleses 1% e sírios 1% (CONARE, 2020). Por fim, no ano de 2019, último período analisado, os elevados números são referentes a venezuelanos, haitianos, cubanos e outras nacionalidades, respectivamente com 65,16%, 19,83%, 4,9% e 10,06% (SIMÕES et al. 2019).

Uebel (2019) averiguou que, no caso dos venezuelanos, por mais que tivesse havido um grande aumento nas suas solicitações de refúgio, em comparação ao quadro de 2011 a 2016, período em que haviam sido recebidas apenas 4.473 solicitações deste país, em 2017 os números foram para 17,8 mil, dos quais apenas 30 obtiveram deferimento no seu processo de elegibilidade. Essa extensão de solicitações oriundas da Venezuela pode ser atribuída ao fato de que, segundo Spada e Peruzzo (2020, p. 85),

[...] o ambiente de instabilidade na Venezuela, nas mais diversas esferas públicas e privadas, têm impactado os direitos fundamentais de seus cidadãos e motivado tal fluxo. [...] além da ruptura democrática interna e a fragilização de suas políticas públicas, a migração dessas pessoas também elenca traços da globalização e reflete crises atuais do capitalismo, como, por exemplo, a de 2008, onde a dependência do país, em face da economia petrolífera e do projeto político centralizador do presidente Hugo Chávez, apresentou grandes déficits orçamentários e impasses arrecadatários, e ocasionou, por conseguinte, retrocessos em suas políticas sociais [...].

Sendo assim, é possível verificar que os solicitantes de refúgio são relegados a um estado de incerteza que dura até mais de cinco anos em alguns casos, o que os leva a enfrentar diversas problemáticas como, por exemplo, a vulnerabilidade a qual ficam expostos perante o mercado de trabalho e a suscetibilidade a aceitarem condições precárias de trabalho com o intuito de manter seu sustento.

3 Portarias Ministeriais 2020 *versus* Princípio do *Non-Refoulement*⁶

O Brasil, seguindo recomendação da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), teve suas fronteiras fechadas como medida de contenção da contaminação e disseminação do novo coronavírus. Desse modo, até setembro de 2020, sete portarias já haviam sido editadas no intuito de normatizar a entrada de serviços necessários e o fechamento das fronteiras, sendo que, primeiramente, foram determinadas restrições somente para indivíduos oriundos da República Bolivariana da Venezuela, após de alguns países da América Latina e, posteriormente, para estrangeiros de qualquer nacionalidade (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d; BRASIL, 2020e). Todavia, com as duas últimas portarias, de julho e agosto, houve a flexibilização para a entrada de estrangeiros, via aérea, desde que fosse realizado o pagamento de um seguro no montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para cobrir eventuais gastos com saúde (BRASIL, 2020f; BRASIL, 2020g).

Medidas e situações como essa fazem emergir o receio que o ser humano se recusa a enfrentar em relação ao que vem de fora (MANTOVANI, 2020). Nesse contexto, sentimentos xenofóbicos e de nacionalismo exacerbado acabam por se manifestar e ocupar mais espaço no cotidiano em um cenário como o do ano de 2020, no qual o vírus advém do exterior. Pôde ser visto, no Brasil, a estruturação de planos que, no âmbito internacional – e, também, nacional – são tidos como inaceitáveis, tal como a violação do Princípio do *Non-Refoulement*, o qual foi menosprezado em todas as portarias nos seguintes dispositivos:

Art. 6º O descumprimento das medidas disciplinadas nesta Portaria implicará:
[...]

⁶ A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que entrou em vigor em 22 de abril de 1954, foi editada pela ONU (Organização das Nações Unidas) com o propósito de garantir aos refugiados o exercício e o acesso aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, traz em seu art. 33 que “Nenhum dos Estados Contratantes 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”, concretizando, assim, o Princípio do *Non-Refoulement* (Não-Devolução) (ACNUR, 2020, não paginado).

II - a deportação imediata do agente infrator e a inabilitação de pedido de refúgio. (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c, não paginado).

Art. 7º O descumprimento das medidas previstas nesta Portaria implicará para o agente infrator:

[...]

II - repatriação ou deportação imediata; e

III - inabilitação de pedido de refúgio. (BRASIL, 2020d, não paginado).

Art. 9º O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:

[...]

II - repatriação ou deportação imediata; e

III - inabilitação de pedido de refúgio. (BRASIL, 2020e, não paginado).

Os artigos citados vão contra preceitos-chaves da Lei do Refugiados quando determina que o estrangeiro que chegar na fronteira poderá solicitar refúgio e que não será deportado, ou seja, o Princípio do *Non-Refoulement*. “Art. 7 (...) § 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação [do solicitante de refúgio] para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” (BRASIL, 1997, não paginado). O princípio em debate é tido internacionalmente como um costume, contudo, a questão da soberania nacional sempre se mostrou como uma barreira frente ao efetivo reconhecimento de direitos aos imigrantes/refugiados, fazendo com que, sempre que possível, se volte atrás a direitos antes estipulados, tendo o caso em questão como exemplo.

Além disso, essa regra é levantada no momento em que o indivíduo realiza sua solicitação de refúgio, fato que faz com que o Estado que está sendo demandado não possa “devolver” ou encaminhar o imigrante para o país de que se retirou ou qualquer outro em que sua vida, ou/e sua liberdade esteja em risco. Dessa forma, faz-se necessário ressaltar que não se trata de um princípio que concede o refúgio em si, mas que garante ao indivíduo o direito de acesso, mesmo que talvez temporário, a um território que não aquele que a sua vida esteja em perigo (OLIVEIRA, 2017).

Impor restrições como essas leva a sociedade a acreditar que os culpados pela transmissão do vírus são migrantes e refugiados. Entretanto, Mantovani (2020) aponta que, segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), a transmissão comunitária do vírus ocorreu em função da volta de cidadãos que estavam no exterior, tais como turistas e

peessoas que viajam a trabalho, não da chegada de imigrantes e refugiados, tendo em vista que estes estão há anos em um só mesmo lugar.

Ainda, analisando o embate que essas Portarias protagonizam frente a direitos fundamentais, pôde-se constatar que, ao estabelecer que o pedido de refúgio será inabilitado, elas vão de encontro com o princípio da ampla defesa, garantido na Constituição Federal de 1988 e na Lei dos Refugiados:

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. (BRASIL, 1997, não paginado).

Art. 5º [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes [...]. (BRASIL, 1988, não paginado).

Nessa perspectiva, ainda há mais um momento em que há rompimento com o Princípio do *Non-Refoulement* especificamente com um país no seguinte artigo:

Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao:

[...]

II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;

[...]

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; e

[...]

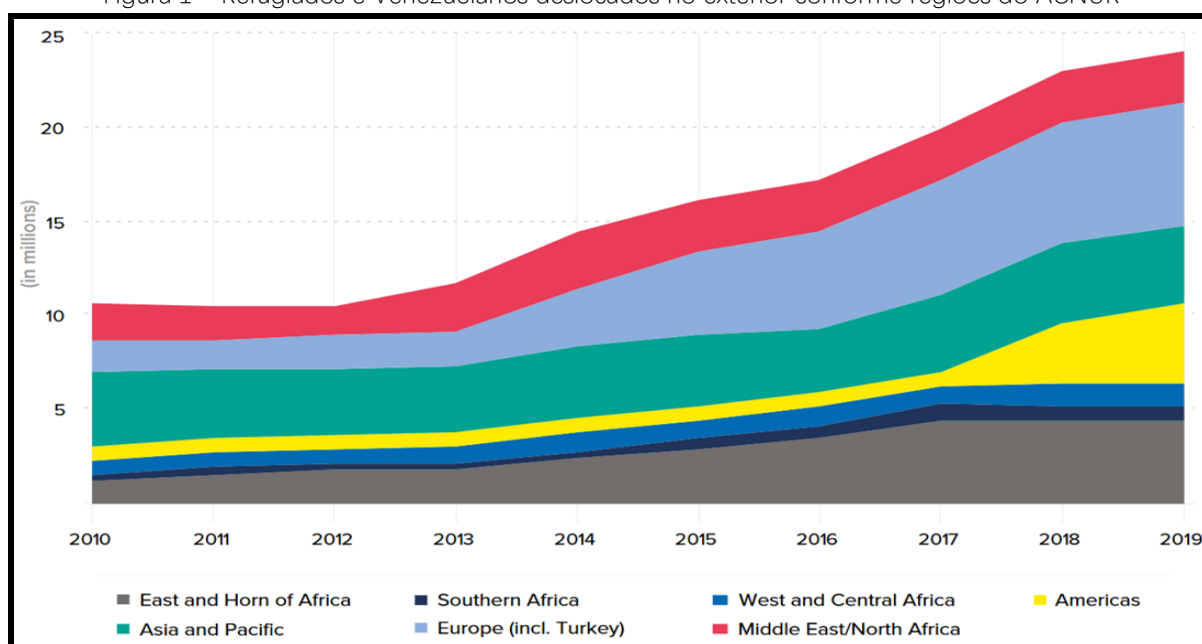
§ 6º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela (BRASIL, 2020e, não paginado).

No trecho citado, a Portaria de 30 de junho de 2020 impõe restrições somente para as pessoas oriundas da República Bolivariana da Venezuela. No entanto, dados do ACNUR (2020) demonstram que 3,6 milhões de venezuelanos estão deslocados no mundo e que desses 93.300 mil são refugiados e 794.500 estão procurando por asilo. Como pode ser visto na Figura 1, mesmo que tenha havido um crescimento de refugiados e

venezuelanos deslocados entre os anos de 2018 e 2019, as Américas – e, portanto, o Brasil –, não são os maiores receptores dos fluxos migratórios hoje existentes, nem mesmo emissores (UEBEL, 2018). Mas Uebel, Brígido e Ribeiro (2020, p. 14) demonstram que o número de solicitações de refúgio, de venezuelanos, aumentou nos últimos anos:

Embora sejam poucos os casos de refúgio de venezuelanos reconhecidos no Brasil, a situação vivida por cidadãos venezuelanos imigrantes no Brasil é dramática. Os pedidos de refúgio de venezuelanos ao governo brasileiro em 2015 foram em número de 822. Em 2016, o número saltou 410% para 3.375 pedidos. No ano seguinte, 2017, foram 17.865 pedidos, aumento vertiginoso de 529% ante 2016. Em 2018, venezuelanos fizeram 61.681 pedidos de refúgio às autoridades brasileiras, número cerca de 4 vezes maior que no ano de 2017.

Figura 1 – Refugiados e Venezuelanos deslocados no exterior conforme regiões do ACNUR



Fonte: UNHCR, 2020, p. 18.

Sendo assim, torna-se questionável e controvertido que medidas tão restritivas quanto essas sejam editadas, podendo até mesmo serem apontados como sintomas de uma xenofobia governamental, a qual tem ganhado espaço e público nos últimos anos no Brasil, tendo se manifestado inicialmente no Governo de Michel Temer, quando ele declara que não iria barrar a entrada dos estrangeiros venezuelanos, mas que iria lidar com a situação conjuntamente à Polícia Federal e ao Exército. Em outras palavras, ele passaria a tratar a imigração como um fenômeno negativo, trazendo, então, a visão que predomina

em países com manifestação de uma soberania nacional absoluta, a de que o imigrante é um problema a ser resolvido (LONDOÑO NIÑO, 2018). No entanto, o indivíduo que emigra em busca de melhores condições de vida não é o problema, mas sim as condições e o tratamento que são dados a ele, pois a maioria delas não respeita os direitos humanos, tal como o direito de não ser deportado que, como foi demonstrado, acabou sendo transigido pelo Governo brasileiro.

Nesse sentido, Chiaretti, Luchini e Carvalho (2020) argumentam que a primeira medida tomada pelo Governo brasileiro frente à contenção da disseminação do novo vírus foi o fechamento das fronteiras com a Venezuela pelo prazo inicial de 15 (quinze) dias. No entanto,

Apesar dos números não serem necessariamente confiáveis, os números da Covid-19 na Venezuela não se mostraram expressivos quando da edição da referida portaria. Assim, apesar de ser razoável admitir que um intenso fluxo migratório pode impactar no Sistema Único de Saúde ou mesmo na disseminação do novo coronavírus, a restrição a um povo específico e a consequente associação dele a uma doença pode fomentar sentimentos xenofóbicos e racistas [...]. (CHIARETTI; LUCHINI; CARVALHO, 2020, p. 72).

Santos e Santos (2020, p. 87-88) afirmam que “a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) além de gerar crise na saúde e afetar a economia dos países, tem como uma de suas consequências o aumento da discriminação aos migrantes internacionais e refugiados”, tendo em vista que eles “começaram a ser estigmatizados por serem prejudgados como portadores do vírus”. Desse modo, além de serem indivíduos que adentram o país como possíveis portadores de um problema - e sendo, portanto, um problema -, os refugiados ainda são taxados como “inúteis”, pois, conforme dialoga Sayad (1998), o imigrante precisa ter sua utilidade, tal como quando um país de imigração “importa” a força de trabalho de um país de emigração, o que, no caso dos deslocamentos forçados aqui relatados, não acontece, fazendo com que esses indivíduos recebam mais um fantasia criada pelo coletivo, ou melhor, um novo estigma acrescido de preconceitos e atitudes xenofóbicas como acima relatado.

Ainda, Elias e Scotson (2000, p. 22), ao estudar uma comunidade chamada Winston Parva, que existia nos arredores de uma próspera cidade industrial na Inglaterra nos anos 1959-60, aponta que armas como a exclusão e a estigmatização eram usadas pelos antigos residentes para que lhes fosse possível preservar "sua identidade e afirmasse sua superioridade, mantendo os outros firmemente em seu lugar". Isto é, o grupo estabelecido - neste caso a sociedade e o Governo brasileiro - tendem a outorgar aos "outsiders" atributos como algo que é ruim, anômico e/ou doentio e, dessa forma, utilizam de preconceitos e estereótipos para perpetuar o racismo socialmente construído por meio da hostilidade com o intuito de "autenticar a ideia de superioridade ou inferioridade racial de um grupo em relação a outro"(SANTOS; SANTOS, 2020, p. 90).

Em contrapartida, Uebel (2019, p. 14) afirma que, conforme resposta de imigrantes haitianos e senegaleses, o Brasil é o único país da América Latina que oferece proteção e garantia de direitos, bem como a Lei do Refúgio (Lei 9.474/97), que "é considerada até hoje uma das mais modernas e humanitárias do mundo", o que não se concretizou com os venezuelanos. Assim, torna-se imprescindível discutir o anacronismo dessas decisões governamentais tanto quanto dessas Portarias, em função de que foram editadas não somente no intuito de conter a disseminação e contaminação da Covid-19, mas também como meio de voltar a ideais que muito foram combatidos como, por exemplo, na estruturação da Lei da Imigração, que teve que ascender a uma herança jurídica "marcada por mecanismos de seleção e exclusão de imigrantes, atravessados por critérios discriminatórios e pela associação dos estrangeiros à ameaça, seja da ordem de segurança pública, política, nacional ou econômica." (MINCHOLA, 2020, p. 54).

Por fim, Mazzuoli (2019, p. 752) discorre sobre o princípio da vedação do retrocesso no sentido de que os direitos humanos devem sempre ir a caminho de acrescentar melhores condições de vida ao ser humano, não do modo retrógrado que as Portarias em pauta foram editadas, pois o Estado não pode "proteger menos do já protegia antes". O ato de infringir diretrizes que garantem o mínimo de dignidade aos seres humanos não podem ser normalizadas, mas devem ser vistos como mais um sinal de quão frágil ainda é o Estatuto do Refugiado, de como ainda é necessário que seja estabelecida

uma interpretação uniforme do seu sujeito para que não seja tão imprudentemente transgredido.

4 Resultados e discussão

A pandemia, o fechamento das fronteiras, a crise econômica e toda essa conjuntura caótica do ano de 2020 não faz com que a necessidade de migrar desapareça, apenas a impulsiona, pelo fato de que em países não desenvolvidos a situação sempre será de maior vulnerabilidade social do que comparado aos desenvolvidos. Dessa forma, vale apontar que as guerras não tiveram fim, países pobres não enriqueceram da noite para o dia, tanto como não se criaram mais trabalhos, ou seja, os movimentos migratórios não cessaram, mas, infelizmente, como afirma Mantovani (2020), o cenário atual é o pior dos tempos modernos ao se pensar na problemática da migração.

O Estado brasileiro não pode simplesmente deportar e inabilitar refugiados, pois a sua necessidade de obter refúgio não se fundiu com o surgimento do vírus, fato o qual implica a imprescindibilidade de pensar o ser humano como algo além de alguém pertencente a uma determinada nacionalidade, tal como a imigração precisa deixar de ser vista como sinônimo de patologia, pois a mobilidade humana sempre foi uma prática comum à humanidade e, portanto, deve ser vista como tal (MINCHOLA, 2020). O que se pretende, aqui, é buscar estabelecer uma nova visão ao imigrante, que ultrapasse o aspecto securitizador e que seja capaz de lhe permitir ser visto como um indivíduo digno de direitos.

Nesse sentido, Seyferth (2008 apud UEBEL, 2020) explica que, atualmente, debates que giram em torno da imigração, tais como o dos refugiados, explicitam como os deslocamentos transnacionais, mesmo que fazendo parte do cotidiano e da história do ser humano, ainda são tidos como elementos perturbadores para os Estados soberanos e sua ordem pública, já que os que chegam e são considerados como imigrantes, em sua grande maioria são pobres.

Não importa sua origem, o **(i)migrante continua sendo considerado um outro problemático**, em um mundo globalizado onde os transnacionalismo e os localismos estimulam identidades territorializadas nem sempre aceitáveis no campo político, e os deslocamentos mais expressivos continuam sendo provocados por motivações de natureza econômica que, de certa forma, trazem de volta o velho estigma da “3ª classe”. (SEYFERTH, 2008 apud UEBEL, 2020, p. 41-42, grifo nosso).

Fragoso (2019), ao dissertar sobre conceitos como soberania nacional e ordem pública e suas implicações no campo do Direito Internacional, traz que, no decorrer do século XXI, esses conceitos evoluíram no sentido de terem sido relativizados, tendo em vista que no passado eram rígidos e absolutos. O fato de terem sido flexibilizados não leva à perda da sua eficácia no que condiz à integração dos Estados, apenas a transforma e a potencializa. O autor indica que não “há mais espaço no mundo de hoje para a manifestação absoluta e unilateral da soberania” (FRAGOSO, 2019, p. 46). Desse modo, demonstra-se imperativo apontar que não há mais espaço para discursos e tomada de decisões tais como as que deram objetivo para a estruturação deste trabalho, ou seja, de desrespeito à regras de Convenções Internacionais ratificadas nacionalmente (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Convenção de Genebra de 1951, e Declaração de Cartagena de 1984), de desrespeito aos Direitos Humanos consagrados na Constituição Federal de 1988 e, principalmente, de menosprezo com o ser humano.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, **sem preconceitos de origem**, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - **prevalência dos direitos humanos** [...].

Art. 5: III - ninguém será submetido a tortura nem a **tratamento desumano ou degradante**;

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, [...], serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988, não paginado).

Concepções tais como a solidariedade e a cooperação, que são necessárias para a composição de um país que reconheça a primordialidade da dignidade humana de todos os sujeitos, somente irão existir quando de fato houver diálogo entre as nações, sem o qual

somente haverá espaço para a insensibilidade e a auto alienação perante o outro (BAUMAN, 2017). A falta de integração entre os países no âmbito internacional e a consequente falta de diálogos sobre novas alternativas frente à acolhida humanitária das pessoas que são vítimas de situações caóticas, materializa uma indiferença em relação ao outro de modo global, pois, como apregoa Bressani (2014, p. 98), por mais que a sociedade tenha evoluído em muitos aspectos, ainda se vive em meio a processos de lentidão social: “estamos exatamente no centro de uma crise de modelo de civilização, de paradigmas, de referências”.

Fernandes, em obra organizada por Ianni (2011), demonstra que para um problema receber atenção da sociedade no todo e ganhar prioridade na agenda política, ele precisa, de alguma forma, atingir a minoria privilegiada do país. Desse modo, aqui se poderia colocar a questão de o que aconteceria se a questão do refúgio e da imigração e todos os seus desdobramentos problemáticos tivessem como sujeitos membros dessa minoria privilegiada?

5 Conclusão

Para finalizar, registra-se que a discussão de estabelecer um autêntico acolhimento e convívio com o outro é de longa data e ainda está longe de se encerrar, tendo em vista que sempre que se avança e se conquistam novos marcos na temática da imigração, tal como a Lei nº 13.445/2017, logo surgem oportunidades para que se tomem medidas arcaicas e anacrônicas, como as Portarias em debate. Infelizmente, hoje em dia foi normalizado, em função do profundo etnocentrismo vivido pelo indivíduo, buscar conhecer apenas aquilo que se tem interesse de conhecer, fazendo com que se torne fácil ignorar como é para o *outro* – o imigrante, refugiado –, ter de deslocar-se para sobreviver, enquanto eu, no meu lugar, me encontro a salvo e, teoricamente, longe de passar por situação semelhante (SAYAD, 1998).

No intuito de que se concretize uma nova conjuntura para os imigrantes é preciso que haja uma mudança de discurso dos governantes, pois os seus interesses estão – em

grande parte – voltados não a aliviar a ansiedade do povo, mas sim a estabelecer uma linguagem de incerteza e insegurança que personificam os imigrantes e estrangeiros como seres que ameaçam a segurança nacional (BAUMAN, 2017).

A imigração, em si, não é um problema, mas sim a consequência de diversas problemáticas que se instauraram e tem se instaurado no decorrer dos anos pelo mundo. Os movimentos migratórios são, na realidade, precursores de más notícias, pelo fato de que constituem “personificações do colapso da ordem” (BAUMAN, 2017, p. 20). Eles configuram uma desestabilização na lógica do cotidiano, pois são imprevisíveis, são circunstâncias que não podem ser antecipadas e, por isso, erroneamente são considerados uma perturbação, tendo em vista que o ser humano ainda não é habituado a ter um pensamento organizado de maneira caleidoscópica, mas tem um pensamento estratificado em “caixas” (isso é isso, aquilo é aquele etc.).

Portanto, é imprescindível consolidar e resguardar princípios basilares como o Princípio do *Non-Refoulement* para evitar cenários como o do ano de 2020, no qual imigrantes e indivíduos que necessitam de refúgio restam sem nenhuma perspectiva de sequer adentrar o território nacional para buscar amparo, quanto menos de ter seus direitos humanos fundamentais assegurados, circunstância que despreza todas as concepções humanitárias que levaram anos a serem estruturadas, tanto no âmbito internacional, quanto no nacional principalmente a de proteção de todos os seres humanos. Nesse sentido, não basta somente ter uma lei com determinações categóricas, elas precisam efetivamente ser postas em prática tal como a urgência com a qual as solicitações de refúgio em andamento no país deveriam ser tratadas, em contraposição ao que de fato acontece, ou seja, uma realidade de até mais de cinco anos de espera, fazendo com que, conforme o Papa Francisco assevera, nos habituamos ao sofrimento do outro.

Referências

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados. *Dados sobre os Refugiados*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>>. Acesso em: 26 de jun. 2020.

_____. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. Tradução de Carlos Alberto Medeiros.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm>. Acesso em: 28 abr. 2020.

_____. Resolução nº 18, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e dá outras providências. Brasília, 2014.

Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9707.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. Portaria nº 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Portaria nº 125, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-125-de-19-de-marco-de-2020-248881224>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Portaria nº 8, de 2 de abril de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020c. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-8-de-2-de-abril-de-2020-250915950>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020d. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020e. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-340-de-30-de-junho-de-2020-264247695>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Portaria nº 1, de 29 de julho de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020f. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjsp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614>>. Acesso em 08 ago. 2020.

_____. Portaria nº 419, de 26 de agosto de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020g. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr-mj-sp-minfra-ms-n-419-de-26-de-agosto-de-2020-274222561>>. Acesso em: 09 set. 2020.

BRESSANI, Valdecir. A cultura do encontro como resposta à globalização da indiferença. *Revista Uninter de Comunicação*, v. 2, n. 2, p. 94-110, 2014.

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 SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 59-90, mar./jun., 2020.

ELIAS, Norbert, SCOTSON, John. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FRAGOSO, Silvio. *Ordem Pública no Mercosul e na União Europeia: critérios de aplicação*. Curitiba: Juruá, 2019.

MANTOVANI, Flávia. *Pandemia pode levar a restrições duradouras de migrações pelo mundo*. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/pandemia-pode-levar-a-restricoes-duradouras-de-migracoes-pelo-mundo.shtml>>. Acesso em: 14 maio. 2020.

LONDOÑO NIÑO, Edgar Andrés. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. *Mural Internacional*, v. 9, n. 1, p. 122-137, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. *O que é a imigração internacional? Uma análise do processo de elaboração da Nova Lei de Migração brasileira*. 307 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Santa Maria, RS, 2020.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de non-refoulement: a inacessibilidade do território e a determinação do status de refugiado. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 31-54, abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100031&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jun. 2020.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Imigrantes senegaleses no Brasil: tratamento jurídico e desafios para a garantia de direitos. *In: HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti (org.). Migrações internacionais: o caso dos senegaleses no sul do Brasil*. Caxias do Sul, RS: Belas-Letras, 2015. p. 201-217

SANTOS, Alessandra Rufino; SANTOS, Érica Marinho dos; Desconstruindo o racismo contra migrantes internacionais e refugiados no atual contexto de pandemia de Covid-19 na fronteira norte do Brasil. *In: RODRIGUES, Francilene dos Santos et al. Estudos transdisciplinares em regiões de fronteira: migração, violência e direitos humanos em tempos de pandemia*. Boa vista: Editora da UFRR, 2020.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração: os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

Secretaria Nacional de Justiça. *Refúgio em números*. 3. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refasgio-em-nasmeros_1104.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020.

_____. *Comitê Nacional para os Refugiados: dados e recursos*. 2020. Disponível em: <<http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>>. Acesso em: 10

jul. 2020.

SIMÕES, A. et al. *Relatório Conjuntural: tendências da imigração e refúgio no Brasil*.

Brasília, DF: OBMigra, 2019.

SPADA, Arthur Cicilliat; PERUZZO, Pedro Pulzatto. Migrações internacionais e políticas públicas: análise da recepção aos venezuelanos à luz dos institutos do visto de residência e da acolhida humanitária. *Revista Videre*, Dourados, v. 12, n. 23, p. 80-95, jan./abr., 2020.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. *Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff*. 2018. 631f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2018.

_____. Governança migratória na administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário. *Monções*, Dourados, v. 8, n. 16, p. 100-135, jul./dez., 2019.

_____; BRÍGIDO, Eveline Vieira; 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.