

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO EM BRASÍLIA – EDB
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

NAJLA ROBERTA BRANCO DE ALMEIDA

**TEMA: IMIGRANTES E REFUGIADOS: O CASO DOS VENEZUELANOS NO
BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19. UM OLHAR JURÍDICO.**

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2021**

NAJLA ROBERTA BRANCO DE ALMEIDA

TEMA: IMIGRANTES E REFUGIADOS: O CASO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19. UM OLHAR JURÍDICO.

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Escola de Direito de Brasília no Instituto Brasileiro de ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP.

Orientadora: Luz Amparo

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2021**

IMIGRANTES E REFUGIADOS: O CASO DOS VENEZUELANOS NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID 19. UM OLHAR JURÍDICO.

Najla Roberta Branco de Almeida

SUMÁRIO: Introdução. 1. A crise humanitária da Venezuela, a COVID-19 e o Brasil como destino. 2. Conceituando imigrantes e refugiados. Diferenças. 2.1. A figura do Migrante. 2.2 A distinção entre refugiado e migrante. 2.3. Ampliação dos conceitos. 3. A política migratória durante a pandemia de COVID-19. 4. Considerações finais. 5. Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo parte da crise humanitária vivenciada na Venezuela que tem gerado o aumento significativo do número de solicitações de refúgio no Brasil. Nesse âmbito, o estudo trata da construção histórica pertinente às legislações nacionais e internacionais sobre imigração e refúgio. Assim, propõe-se uma reflexão a respeito dos desafios enfrentados para a aplicação das normativas no contexto da pandemia por COVID-19. A metodologia utilizada para a realização desta investigação é orientada por abordagens de pesquisa qualitativa, com o intuito de compreender o processo internacional do fluxo de refugiados venezuelanos que chegam ao Brasil e o procedimento metodológico é bibliográfico e documental, realizado a partir do levantamento de referências teóricas e documentos oficiais analisados e publicados. A pesquisa é de natureza básica com o objetivo de gerar novos conhecimentos para o avanço das discussões sobre a temática. Desse modo, pretende-se responder à seguinte pergunta: os imigrantes venezuelanos no Brasil são protegidos pelo instituto do refúgio durante a pandemia por COVID-19?

PALAVRAS-CHAVE: Imigração venezuelana; Direito Internacional; Refúgio; Covid-19; Política Migratória.

SUMMARY: This article starts with the humanitarian crisis experienced in Venezuela that has generated a significant increase in the number of asylum requests in Brazil. In this context, the study deals with the historical construction to national and international legislation on immigration and refuge. Thus, it is proposed a reflection on

the challenges faced for the application of regulations in the context of the pandemic by COVID-19. The methodology used to carry out this research is guided by qualitative research approaches, in order to understand the international process of the flow of Venezuelan refugees arriving in Brazil and the methodological procedure is bibliographic and documentary, carried out from the survey of theoretical references and official documents analyzed and published. The research is of a basic nature with the objective of generating new knowledge for the advancement of discussions on the subject. Therefore, it is intended to answer the following question: are venezuelan immigrants in Brazil protected by the refuge institute during the pandemic by COVID-19?

KEYWORDS: Venezuelan immigration; International Law; Refuge; Covid-19; Migration Policy.

INTRODUÇÃO

Voltemos ao fim do ano de 2019, momento em que foi detectada a existência de um novo vírus na cidade de Wuhan na China (SARS-CoV2), causador da COVID-19, vírus este com alto grau de transmissibilidade e com desdobramentos letais.

Logo no início do ano de 2020, foi constatada a presença do vírus em outras cidades da China e em seguida em países vizinhos, o que fez com que a Organização Mundial da Saúde - OMS declarasse que o surto da doença causada pelo novo coronavírus se constituía em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, poucos meses depois, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia.

A pandemia nos trouxe consequências em todos os setores; em âmbito individual e coletivo, diante de uma nova doença, cada país a seu modo, buscou controlar a disseminação do vírus, mas uma das consequências que se repetiu em praticamente todo o mundo foi o fechamento das fronteiras entre os países, motivo pelo qual, o presente trabalho dispensará especial atenção a vulnerabilidade da população imigrante venezuelana diante das novas complexidades.

O momento nos impõe a repensar sobre as fronteiras físicas e as que podemos considerar como não físicas, as que por muitas vezes são impostas aos imigrantes e refugiados para além da dificuldade com a língua local e o preconceito, além das dificuldades comuns que toda pessoa que chega a um novo território enfrenta, em alguns casos são direitos humanos básicos que são violados.

Como uma das primeiras medidas adotadas pelos países afetados pela pandemia, foi isolar as pessoas acometidas pela doença e promover o distanciamento social entre toda sua população, medidas como *lockdown* foram implementadas internamente; além de determinado o fechamento do comércio e proibir as aglomerações como forma de conter o avanço do vírus, como medida externa, como referenciado anteriormente, muitos países decretaram o fechamento de suas fronteiras.

Apesar disso, é fato notório que muitas pessoas cruzam fronteiras diariamente e se instalam em países ilegalmente, algumas vezes fugindo de situações de guerra,

perseguições políticas, contextos de fome, muitas vezes apenas buscando uma condição melhor de vida e trabalho para si e/ou sua família, o que gera transtornos ainda maiores no contexto pandêmico.

Ao analisar a situação dos imigrantes e refugiados que residem em terras brasileiras em época de pandemia de Covid-19 a pesquisa buscará determinar através das legislações internacionais e nacionais o status migratório dos venezuelanos, a fim de demonstrar as medidas de proteção aos direitos dessa parcela da população.

1. A CRISE HUMANITÁRIA DA VENEZUELA, A COVID-19 E O BRASIL COMO DESTINO

Buscando contextualizar a análise proposta pelo presente artigo, convém nessa oportunidade expor um panorama geral sobre a crise humanitária que se instaurou na Venezuela, motivo pelo qual muitos de seus nacionais deixaram o país e chegaram ao Brasil. Assim, posteriormente entenderemos o tratamento jurídico dispensado pelo Brasil aos imigrantes e refugiados venezuelanos, principalmente quando o mundo enfrenta uma pandemia.

Para Hannah Arendt, o que caracteriza a condição humana de um indivíduo está diretamente ligado ao pertencimento à uma comunidade, dessa forma, para que seja possível exercer o direito é necessário pertencer a uma sociedade organizada, quando esse indivíduo não mais pertence àquela comunidade perde também seus direitos

[...] 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. (2013, p. 332).

Assim, as pessoas que migram buscam por uma reintegração em uma nova comunidade, um novo território que possa promover sua proteção mínima necessária e garantir seus direitos como seres humanos, como é o caso aqui estudado, uma vez que os venezuelanos, vivendo em meio a uma crise humanitária se viram forçados a deixar seu país e buscar proteção em outros territórios.

A Venezuela é um país da América do Sul, que faz fronteira com a Colômbia, Brasil, Guiana e, com o Mar do Caribe. O país está localizado em um território com grandes reservas petrolíferas e sua população atualmente é de 28.435.943 habitantes segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2021.

Em decorrência das crises econômicas que atingem a região desde a segunda metade do século passado, grande parte das pessoas optaram por deixar a Venezuela, partindo para outros países com o objetivo de recomeçarem suas vidas, segundo dados da Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, desde 2014, mais de 4,5 milhões de venezuelanos saíram do país, o que caracteriza uma das maiores crises de deslocamento forçado no mundo.

A problemática parte da estrutura econômica do país que detém a maior reserva de petróleo do mundo e tem sua economia totalmente atrelada à venda dessa mercadoria, em decorrência disso, a região passou por diversos períodos de instabilidade política, econômica e social e crises que também envolveram outros países, bem como a produção de petróleo e a luta pela liderança do país, atualmente sob o comando de Nicolás Maduro.

Antes de Maduro, Hugo Chávez ocupou o cargo de presidente da Venezuela durante 14 anos, foi eleito por três mandatos seguidos e fez um governo com a economia pautada na venda do petróleo, cuja receita financiava os programas e serviços sociais, o que já era historicamente utilizado como foco das políticas econômicas em outros governos venezuelanos.

Com a morte de Chávez em 2013, o então vice-presidente Nicolás Maduro chegou à liderança do país após eleições em que venceu Henrique Capriles, herdando na época uma crise econômica ocasionada principalmente pela queda do preço do petróleo.

Com a inflação aumentando gradualmente, a criminalidade também aumentou e uma vez instaurada a crise, ondas de protestos contra o governo começaram a ganhar força pelo país, tais manifestações, muitas vezes violentas, depredaram prédios públicos e resultaram em mortes de manifestantes, a crise que escalonou com o tempo, aumentou ainda mais os índices de pobreza e criminalidade.

A população venezuelana começou a sofrer com a falta de alimentos, remédios, falta de produtos higiênicos e energia, além dos altos índices de desemprego e violência, toda essa situação desencadeou uma crise de caráter humanitário, quando houve a saída maciça das pessoas para outros países em busca de melhores condições de vida.

Segundo informações disponibilizadas pelo site do ACNUR, a saída de refugiados e migrantes da Venezuela é uma das maiores crises de deslocamento do mundo. Atualmente, mais de 5,6 milhões de venezuelanos deixaram o país.

O problema na Venezuela se tornou ainda mais grave com a pandemia da COVID-19 que continuou a devastar a região com o prolongamento das medidas de isolamento, como em quase todos os países, um dos principais impactos foi o econômico, com a recessão agravada pela pandemia as oportunidades de trabalho ficaram ainda mais escassas, principalmente para os venezuelanos que dependiam do trabalho informal como meio de subsistência, diante do cenário, muitos venezuelanos passaram a depender de ajuda humanitária emergencial para sobreviver.

Diante de tal realidade, muitos resolveram migrar para países próximos da América Latina e muitos vieram para o Brasil, o intenso fluxo migratório de venezuelanos para o país acontece principalmente no estado de Roraima, pois conta com a rota de entrada pelo município de Pacaraima, dessa forma, a escolha pelo país associa-se à posição geográfica dada a facilidade de acesso via terrestre.

Assim, por ser o local de maior acessibilidade, foi onde se concentrou a maior parte dos imigrantes que entraram no território brasileiro o que ocasionou uma sobrecarga nos serviços públicos do Estado, diante de uma pandemia, principalmente no que se refere a assistência à saúde médica, que além da demanda local, teve de abarcar os recém-chegados.

Historicamente, o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a ratificar, no ano de 1960, a Convenção Internacional de 1951, relativa ao Estatuto do Refugiado e é conhecido como um destino seguro para os imigrantes no sentido jurídico, apesar dos obstáculos à sua integração como as diferenças culturais, étnicas e econômicas bem como as dificuldades com o idioma, perda de relações familiares e sociais.

Para entender qual o tratamento jurídico dispensado aos venezuelanos que chegam ao Brasil e os direitos que lhes devem ser assegurados, o presente artigo parte da conceituação de imigrantes e refugiados, a fim de determinar o status migratório conferido aos venezuelanos.

2. CONCEITUANDO: IMIGRANTES E REFUGIADOS. DIFERENÇAS

A migração de indivíduos entre os países faz parte da história e é certo que a globalização nos permitiu uma maior proximidade entre os povos ao longo do tempo, uma vez que viajar de um país a outro se tornou mais rápido, fácil e barato. Porém, nem sempre a locomoção entre os países parte de uma motivação positiva, mas sim por necessidade, surgindo assim a distinção entre imigrantes e refugiados a partir de suas diferentes motivações para migrar de um lugar ao outro.

As figuras do imigrante e do refugiado diante da comunidade internacional, e dentro dos cenários nacionais de cada país, gera uma confusão quanto aos termos, algumas vezes usados como sinônimos. Confundir tais termos pode ocasionar problemas aos refugiados e solicitantes de refúgio, bem como gerar entendimentos simplistas em discussões sobre refúgio e migração.

Ao analisar a construção de cada um desses termos entende-se que existe uma ligação entre eles, porém cada um possui sua peculiaridade. No primeiro momento o presente artigo construirá a identificação do imigrante, para, em um segundo momento, abordar a figura do refugiado, ao passo que demonstrará a evolução jurídica acerca das duas classificações e as distinções dos institutos.

Temos como imigrante alguém que é nacional de um país e se estabelece em outro, essa noção generalista sempre esteve presente no Brasil pois historicamente ocorreram diversos fluxos migratórios que serviram de base para constituir a população brasileira.

A mobilidade humana ao longo do tempo fez com que fosse reconhecido ao indivíduo que migra seus direitos e deveres onde quer que se estabelecesse, desenvolveu-se assim a ideia de uma sociedade que não pertence apenas a um território, conforme preceitua Mazzuoli, “Ora, não existe Estado isolado, flutuando no

espaço ou no vácuo. Todos eles se encontram dentro de uma sociedade internacional” (MAZZUOLI, 2015, p. 112).

O tema continua se renovando diante das novas circunstâncias que se apresentam com o passar dos anos e de múltiplas formas, o presente estudo analisa como as nomenclaturas classificam os indivíduos pelo motivo da migração, isso porque, a partir de tal motivo é possível estabelecer como será esse indivíduo tratado juridicamente pelo país que o recebe.

2.1 A FIGURA DO MIGRANTE

O termo imigrante não possui um conceito único e internacional, no entanto é possível definir de maneira geral quem são os imigrantes, que no cenário mundial faz parte da construção social e econômica de muitos países.

Ao longo da história as imigrações começaram pelo processo de colonização e continuaram ocorrendo dada a industrialização e o desenvolvimento econômico dos países, dessa forma, a corrente migratória se deu de forma constante ao redor do mundo, tomando proporções ainda maiores com a globalização e desenvolvimento mundial.

Qualquer pessoa que se mova de um país para a outro é considerada imigrante, quando escolhe se mover para melhorar sua vida através de trabalho, estudo, reunião familiar, entre outras razões.

Para caracterizar de forma mais específica, podemos dizer que o imigrante é o sujeito que deixa o seu país e ingressa em outro por vontade própria, quando não há motivos que o obrigue a isso.

Sob essa perspectiva e diante de causas de imigração diversas, podemos citar por exemplo que, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT, tem-se como motivo de imigração a procura por emprego por parte dos imigrantes, já a Organização Internacional de Migração – OIM, apresenta de maneira geral e dentre as causas de imigração a busca por estabelecer residência em um novo país, sem haver um motivo específico que o obrigue a fazer isso.

No entanto as pessoas não migram somente por vontade própria, ou pela motivação dos indivíduos em buscarem melhores condições de vida. Desenvolvendo essa ideia, Santin aduz que:

O processo de migração tem razões econômicas, políticas, sociais, raciais e religiosas. O progresso econômico de um país ou região, o fracasso ou dificuldade de outro, o regime político do país, as guerras, as lutas ideológicas, sociais e raciais determinam as idas e vindas de outros povos. (2007, p.3).

Dessa forma é possível distinguir as migrações voluntárias das forçadas, haja vista, o migrante voluntário poder decidir livremente as razões pelas quais deseja ingressar em outro território.

A partir de tal noção, é importante destacar que o imigrante pode apresentar status de regularidade ou irregularidade, isso depende de como se dá sua entrada e permanência no país a depender da observância dos requisitos legais locais.

O grupo formado por imigrantes irregulares, representa os indivíduos que não têm condição necessária para entrar no país e buscam a entrada e estadia ilegal, o que os tornam para muitos países, imigrantes indesejáveis, uma vez que não possuem uma estadia legalizada dentro do território.

Diante de todas as questões que envolvem os imigrantes, foi criada a Organização Internacional para as Migrações - OIM em 1951 consistente em um organismo intergovernamental no campo da migração que trabalha em colaboração com parceiros governamentais, intergovernamentais e não-governamentais, com o objetivo de promover a migração regular ao mesmo tempo que tenta reduzir a migração forçada e irregular, além de proteger os direitos de todos os imigrantes, todo o trabalho é feito através de parcerias com os países membros de sua agência, visando orientar e apoiar as medidas criadas para a tratativa para com os imigrantes.

No campo do Direito, a legislação acerca do tema ficou a encargo de cada país, no ano de 2017, foi aprovada no Brasil a Lei nº 13.445, que revogou o Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80. A nova lei elencou os direitos, deveres e obrigações de um imigrante no território brasileiro, além de regulamentar a entrada e saída de estrangeiros no país; destaca-se entre outras garantias:

Art. 4o Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II - direito à liberdade de circulação em território nacional;

III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; (BRASIL, 2017).

Percebe-se que ao longo da história o imigrante acabou por se tornar um sujeito que contribui para a construção social e econômica do local em que se encontra e apresenta diversas classificações, que dependem do motivo de sua imigração, mas ressalva-se que a motivação não pode ser forçada e nem provocada por terceiros, devendo ocorrer por espontânea vontade, visando em suma, uma qualidade de vida mais elevada do que a que possuía em seu país de origem.

2.2 A DISTINÇÃO ENTRE REFUGIADO E IMIGRANTE

O refugiado, possui legislação específica nacional e internacional, contudo, ainda se observa a utilização do termo refugiado e imigrante como sinônimos. O refúgio tem natureza humanitária e suas normas são elaboradas por uma organização global vinculada às Nações Unidas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

O primeiro documento a estabelecer os requisitos para que um sujeito pudesse ser considerado refugiado foi a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a Convenção reconhecia como refugiado toda pessoa que:

Em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.(CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951).

A definição trazia uma limitação temporal, pois protegia os refugiados de antes de 1 de janeiro de 1951 e uma geográfica, pois tratavam de refugiados apenas na

Europa, isso porque, naquele momento, buscava-se proteger as vítimas europeias da Segunda Guerra Mundial, porém, o problema dos refugiados ia além de tais circunstâncias.

Diante disso, foi estabelecido, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, nos seguintes termos:

ARTIGO1

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção. (PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS).

Logo, o termo refugiado traz consigo o elemento da perseguição e da imigração forçada pois a pessoa deixa seu país por "ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas" conforme descreve a Convenção de 51. Tal caracterização do refugiado se revela essencial para distingui-lo do imigrante, uma vez que o refugiado tem o desejo de permanecer em seu país, mas fora obrigado a deixá-lo, já o imigrante deixa espontaneamente o seu Estado, para se estabelecer em outro.

No âmbito do direito brasileiro, apesar da Constituição Federal de 1988 não discorrer expressamente sobre os refugiados, a carta magna traz o princípio da dignidade da pessoa humana em seu art. 1º, inciso III; a prevalência dos direitos humanos e concessão de asilo político em seu art. 4º, incisos II e X, além de assegurar em seu artigo 5º, que "[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Segundo Jubilut:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda

elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro. (2007, p. 181).

No mais, ao serem acolhidos em um novo país, os refugiados devem ter garantido seu direito de não serem expulsos ou devolvidos ao país onde seus direitos estavam sendo violados, o que é totalmente diferente de um migrante que se desloca por escolha e por diferentes razões e não por ameaça direta, podendo retornar ao seu país de origem sem problemas.

Diante das diferenças apresentadas, podemos concluir em um primeiro momento do estudo que, os imigrantes venezuelanos não seriam propriamente refugiados ao não se enquadrarem no primeiro conceito apresentado, muito menos podem ser considerados imigrantes pois não deixaram seu país apenas por vontade, assim, diante da necessidade de proteção jurídica desse tipo de imigrante que surgem as ampliações conceituais que serão apresentadas a seguir.

2.3 A AMPLIAÇÃO DOS CONCEITOS.

Podemos dividir o deslocamento humano em categorias e assim dar o tratamento jurídico correspondente a cada uma delas, porém, diante da livre circulação de pessoas e de novas e complexas situações torna-se necessária a evolução dos institutos jurídicos também.

Podemos constatar o quanto a questão ainda é aberta, em um contexto pandêmico, como o que vivemos atualmente, fica claro como a mobilidade humana sofre impactos em diversos âmbitos, a situação vivida globalmente se tornou um desafio e Boaventura expressou o momento que vivenciamos:

A etimologia do termo pandemia diz isso mesmo: todo o povo. A tragédia é que neste caso a melhor maneira de sermos solidários uns com os outros é isolarmo-nos uns dos outros e nem sequer nos tocarmos. É uma estranha comunhão de destinos." (BOAVENTURA, 2020, p.7)

A pandemia da Covid-19 iniciada na China, rapidamente se espalhou pelo mundo justamente em decorrência da mobilidade humana e a doença acabou por intensificar a vulnerabilidade dos imigrantes, fossem eles voluntários ou não, além

disso, mesmo com o fechamento das fronteiras, é fato notório que muitas pessoas continuaram cruzando fronteiras e se instalando em países ilegalmente.

Com relação ao tema, foi publicado em maio de 2020, pela Organização Internacional para Migrações – OIM, a declaração “*COVID-19 and mobility*”, versando sobre a mobilidade em tempos de pandemia e a vulnerabilidade dos imigrantes, dado o maior risco de contaminação dessa parcela da população diante das condições em que migram e vivem aonde chegam.

A declaração da OIM pedia aos governantes que levassem em consideração a situação de vulnerabilidade dos migrantes e os incluíssem nos planos de resposta à doença reforçando a necessidade de uma política inclusiva de acesso à saúde. Em 2021 a organização continuou atualizando o plano de ação para a mitigação da crise nos países em que atua através do relatório “*Strategic Response and Recovery Plan (SRRP)*” cujo objetivo era garantir a continuação dos serviços de proteção; aumentar as medidas de saúde pública e mitigar o impacto socioeconômico.

Percebe-se que, são diversas as situações que demonstram a importância e necessidade de um tratamento internacional e globalizado sobre o tema, em especial quando se trata dos refugiados, tornando necessária a criação dos meios adequados que possam assegurar a qualquer pessoa, em caso de necessidade, exercer o direito de procurar e receber refúgio em outro país.

Os refugiados possuem um sistema jurídico consolidado de proteção, o Direito Internacional dos Refugiados, originado na Europa no início do Século XX a partir da Liga das Nações foi gradativamente ampliado e teve como o marco inicial, como vimos, a Convenção de Genebra de 1951, que afirmou os direitos subjetivos àqueles que fossem reconhecidos pelo Estado como refugiado e discorreu sobre a integração e acesso à direitos civis e sociais.

Para isso, o Estatuto tornou competente para promover instrumentos internacionais de proteção aos refugiados e a supervisão de sua aplicação o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – criado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas.

O ACNUR iniciou suas atividades em janeiro de 1951 e com o Protocolo de 1967, seu mandato foi expandido para além das fronteiras europeias e das pessoas

afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Em 1995, a Assembleia Geral designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo.

Assim, ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os Estados signatários aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções e, em particular, a facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões desses instrumentos.

Conforme dados apresentados pelo ACNUR, em termos internacionais até o final do ano de 2020, 82,4 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas a se deslocar, entre elas, estão cerca de 26,4 milhões de refugiados, destaca-se que os solicitantes da condição de refugiado foram 4,1 milhões e dentre eles, 3,9 milhões de venezuelanos.

As barreiras impostas no plano jurídico para a regularização da migração, ou a entrada irregular em outro país levam as pessoas a solicitarem refúgio como via de ingresso e permanência em um Estado, percebe-se com a realidade que, mesmo sendo importante evitar o enfraquecimento do sistema do refúgio, torna-se necessário também, reconhecer e garantir uma proteção mínima aos direitos humanos das pessoas que migram por falta de acesso em seus países de origem à direitos fundamentais na área social e econômica, como é o caso de muitos venezuelanos.

Mesmo diante de todas as diferenciações entre imigrantes e refugiados, a questão jurídica-conceitual do que seria um refugiado continuou sendo objeto de controvérsias e demandas na comunidade internacional, demonstrando a necessidade de ampliar a proteção para mais grupos não contemplados pela Convenção de 1951 e seu documento seguinte, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.

Assim, em 1984, o conceito de refugiado foi novamente expandido por meio da Convenção de Cartagena sobre os Refugiados, que considera como refugiadas as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A declaração de Cartagena 22 de novembro de 1984 aduziu que:

[...] face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Ainda em contexto internacional em 2016 a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração de Nova York para os Refugiados e os Migrantes a fim de descrever outros sujeitos que mereceriam proteção, muitos anos depois da declaração de Cartagena a questão ainda se mostrava controversa, buscou-se então, através da nova declaração, definir as responsabilidades dos países, bem como os compromissos de cooperação entre os Estados frente ao fluxo crescente de migração, como princípios, a declaração trouxe que

O pacto global emana dos princípios fundamentais da humanidade e da solidariedade internacional, e busca operacionalizar os princípios do compartilhamento de cargas e responsabilidades para proteger e ajudar melhor os refugiados e apoiar países e comunidades de acolhimento. O pacto global é de natureza totalmente não-política, inclusive em sua implementação, e está em consonância com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas. Está fundamentada no regime internacional de proteção aos refugiados, centrado no princípio fundamental da não reprovação, e no cerne do qual está a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. Algumas regiões também adotaram instrumentos específicos que se aplicam aos seus próprios contextos. O pacto global é guiado por relevantes instrumentos internacionais de direitos humanos, direito internacional humanitário, bem como outros instrumentos internacionais, conforme aplicável (...). (Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2016, tradução livre).

Todo o esforço foi feito como aduz Mazzuoli

[...]com o propósito de suprir as lacunas do sistema internacional de proteção dos refugiados, [...] decorrente de fatores dos mais diversos como conflitos armados, calamidades internas, convulsões políticas, extrema pobreza, insegurança alimentar, terrorismo ou, inclusive, efeitos adversos da natureza, como mudanças climáticas e catástrofes ambientais. (MAZZUOLI, 2015, p. 1126).

Entre as providências, a Declaração de Nova York indicou a formação de pactos globais para enfrentamento das questões de proteção aos migrantes e refugiados, um deles, foi o Pacto de Migração, firmado em dezembro de 2018 por 164 países, entre eles o Brasil, porém, em janeiro de 2019 o governo Bolsonaro optou por retirar-se do Pacto, justificando a decisão como questão de soberania interna.

No entanto, no Brasil, a Lei de Migração de 2017 que substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, traz uma visão bem próxima ao que propõe a Declaração de Nova York, sendo baseada na proteção dos direitos humanos em busca da inclusão social, a não criminalização da migração entre outras questões que auxiliam o processo das pessoas que ingressam no país.

Conforme a Seção II, Dos Princípios e das Garantias a referida Lei aduz que:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária; (Lei n. 13.445, 2017).

Os imigrantes na maior parte das vezes chegam em grupos, que são definidos pelos motivos que os fizeram migrar, mesmo assim, diante de tantas complexidades para definir os fluxos migratórios, surgiram também os denominados “fluxos mistos” ou as “migrações mistas” onde várias pessoas se deslocam conjuntamente, mas as motivações não são as mesmas, esse grupo, portanto, pode incluir tanto migrantes quanto aqueles indivíduos que necessitam de maior proteção ou potenciais solicitantes de refúgio.

A Organização Internacional para a Migração - OIM definiu os fluxos mistos como “movimentos de população complexos”, já que inclui diferentes categorias de indivíduos, a discussão gira em torno dos solicitantes de refúgio que chegam em fluxos migratórios mistos, pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social extrema, mas não necessariamente estão fugindo de seus países, mas vivem uma situação de

vulnerabilidade social aguda o que muitas vezes demanda uma proteção institucional especial.

Nos fluxos mistos temos pessoas fugindo de perseguições previstas na Convenção de 51 e pessoas migrando por razões socioeconômicas, o que precisa ser diferenciado para que a resposta dada ao imigrante seja eficaz, onde de fato os sujeitos tenham seus direitos humanos protegidos e sejam acolhidos de acordo com as suas reais necessidades, existe assim, distinção entre uma migração forçada e uma migração voluntária, para João Carlos Silva:

Tal situação exige dos Estados e dos agentes que lidam com as migrações uma percepção de que cada indivíduo merece uma forma de tratamento específica, em decorrência de sua condição. Essa percepção é, no entanto, pouco frequente nas ações estatais e das organizações, que acabam por atuar de forma generalista e tendem a classificar os diversos grupos migratórios da mesma forma, estabelecendo um comportamento padrão em relação aos migrantes e às políticas migratórias. (2017, p.3)

No Brasil, para responder a situação migratória complexa, as normas internas também são interpretadas a partir de tratados internacionais com o objetivo de ampliar direitos. Como dispõe o §1º do art. 4º da Lei de Migração:

§1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte. (Lei n. 13.445, 2017).

O país ainda conta com a possibilidade de viabilizar proteção complementar, através de vistos humanitários diante do reconhecimento da vulnerabilidade social dos solicitantes, tal proteção foi instituída ainda em 2012, momento em que o país acolheu muitos haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto que devastou a região do Haiti, a medida, que foi estendida a outros casos, posteriormente foi incorporada no sistema jurídico brasileiro através da Lei de Migração nº 13.445 sancionada em 24 de maio de 2017, que previu um paradigma humanista para a migração ao definir que:

Art. 14º O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

c) acolhida humanitária; (Lei n. 13.445, 2017).

A política migratória brasileira ao longo dos anos abandonou a ideia de que o imigrante era uma ameaça à segurança nacional e foi considerada referência internacional pela política acolhedora a qual se propôs.

No mesmo sentido, diante do aumento de fluxo migratório venezuelano para o Brasil, sobreveio o Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, reconhecendo a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, bem como, o Decreto nº 9.286 que instituiu através do Governo o Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE, visando o acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade, atualmente regulamentado pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Compete ao Comitê de Assistência Emergencial, entre outras atribuições do art. 2º, principalmente:

I - articular ações, projetos e atividades desenvolvidos com apoio dos Governos federal, estadual, distrital e municipal no âmbito da assistência emergencial;

II - estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias do Governo federal para a implementação da assistência emergencial;

III - supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos que atuem na execução das medidas estabelecidas pelo Comitê;

IV - propor, aos órgãos competentes, medidas para assegurar os recursos necessários à implementação das ações, dos projetos e das atividades de assistência emergencial; (DECRETO N. 9.970, 2019).

Para responder as solicitações de refúgio, o CONARE – Comitê Nacional para Refugiados – órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública foi designado como o órgão competente no Brasil para deliberar sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, o quais são conceituados pelo órgão como:

Refugiado é a pessoa que deixa o seu país de origem ou de residência habitual devido a um fundado temor de perseguição por motivos de RAÇA, RELIGIÃO, NACIONALIDADE, GRUPO SOCIAL ou OPINIÕES POLÍTICAS, ou devido a GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. (CONARE, 2021).

A atuação do Comitê vai além do registro de refugiados pois atuam também na formulação de políticas públicas para promover a integração dessas pessoas, garantem a documentação básica necessária para sua identificação, o que possibilita

a livre circulação pelo território nacional e o acesso aos direitos civis, como saúde e educação.

Como forma de garantir os direitos dos imigrantes que não se enquadravam nas definições mais básicas, em nota orientativa datada de março de 2018, o ACNUR sugeriu que os países latino-americanos aplicassem a definição ampliada constante da Declaração de Cartagena para o reconhecimento de refúgio em casos de violação aos direitos humanos, medida que foi adotada pelo Brasil, que também se deparava com a crescente chegada dos venezuelanos à época, conforme reconheceu a Lei 13.684, de 21 de junho de 2018:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária;

II – proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e

III – crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional. (Lei 13.684, 20018).

Apesar de terem status diferentes entre si, frequentemente imigrantes e refugiados enfrentam problemas e barreiras no acesso aos serviços públicos, como acesso à saúde e educação em decorrência de problemas de comunicação, falta de informação, sofrem discriminação e xenofobia.

Além de todos os esforços expostos, como forma de ajudar no desenvolvimento de políticas públicas pelos Estados no período de pandemia, foi publicado pela Organização dos Estados Americanos – OEA, documento onde foram feitas recomendações para o tratamento da comunidade migrante durante a pandemia de COVID-19, momento em que se encontra os imigrantes em situação de vulnerabilidade agravada, em tradução livre:

(...) - Integrar os migrantes e refugiados nos planos nacionais que os Estados estabeleceram para prevenir e combater o COVID-19, a fim de protegê-los em conjunto com as comunidades de acolhimento. Deve se ter em consideração que os migrantes e refugiados enfrentam, frequentemente, dificuldades no acesso a cuidados de saúde e a programas de saúde decentes devido à sua nacionalidade ou status migratório. Isso deve incluir a garantia de acesso equitativo à informação, testes e cuidados de saúde para

todos os migrantes e refugiados, independentemente do seu status migratório, bem como o estabelecimento de barreiras de proteção contra incêndios para separar as atividades de controle da migração da capacidade de acesso dos migrantes e refugiados à saúde, à educação, à justiça e a outros serviços essenciais. (...). (2020, p. 54).

Ponto importante a ser considerado é que, a população imigrante irregular vive com medo de ser presa e/ou deportada para os seus países de origem, caso se apresentem para buscar ajuda ou tratamento médico, o que dificulta os cuidados dessa parcela da população elevando seus riscos em um período pandêmico.

Ao tratar tal imigrante sem a devida proteção jurídica, somente considerando a maneira de ingresso do indivíduo, se opta por ignorar os direitos à ele pertencente, em uma situação de crise humanitária, a forma como a pessoa chega, se legal ou ilegalmente não é fato determinante para que seja, ou não, o sujeito protegido pelo Estado ao qual ingressou.

Por todo o exposto até aqui, fica caracterizada a necessidade do reconhecimento dos venezuelanos que chegam ao Brasil como indivíduos aptos a solicitarem refúgio em decorrência da grave crise humanitária a qual os forçam a deixar seu país, além do agravante da necessidade de receber o tratamento adequado diante da crise sanitária vivida mundialmente.

3. A POLÍTICA MIGRATÓRIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19.

A política migratória brasileira é feita de maneira descentralizada, o que significa que participam das articulações sobre o tema, não apenas o governo federal, mas também os estados, municípios, os poderes Judiciário e Legislativo, além da atuação do Ministério Público, do Exército, da Força Aérea e da Marinha na condução da imigração venezuelana no Brasil.

A Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017, em sua Seção II, Dos Princípios e das Garantias, aduz em seu Art. 3º entre outras disposições que:

A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária; (Lei 13.445, 2017).

Diante do número expressivo de venezuelanos chegando ao Brasil em 2018, o país por meio do Decreto Presidencial nº 9.285/18 reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, e tendo em vista o disposto nos art. 1º, caput, inciso III, art. 3º, caput, inciso IV, e art. 4º, caput, inciso II, da Constituição, e no art. 2º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018,

Considerando a crise política, institucional e socioeconômica observada na República Bolivariana da Venezuela ao longo dos últimos anos;

Considerando a declaração firmada na 50ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, ocorrida em Mendoza, Argentina, em 21 de julho de 2017, que reconheceu a ruptura na ordem democrática daquele país;

Considerando o aumento populacional temporário, desordenado e imprevisível observado no Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela nos últimos meses;

Considerando o impacto desse fluxo migratório na prestação de serviços públicos de saúde, saneamento básico, segurança pública, entre outros; e

Considerando a necessidade de acolhimento humanitário no território nacional dessas pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela,

DECRETA:

Art. 1º Fica reconhecida a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

Nesse sentido, a acolhida humanitária dos venezuelanos que chegam ao Brasil é exercida em conjunto entre servidores federais, militares, profissionais de organismos internacionais e entidades da sociedade civil, através de programa governamental intitulado “Operação Acolhida”, iniciada em fevereiro de 2018, a Operação criou diversas ações de recepção na fronteira, entre elas: serviços de identificação, orientação sobre regularização migratória, atenção inicial de saúde, abrigamento emergencial de imigrantes e a criação de uma estratégia de interiorização de imigrantes para outras regiões do Brasil.

Os recém-chegados são identificados e passam por triagem para avaliação da regularização migratória e sanitária e em seguida são encaminhados aos abrigos onde recebem assistência pelas forças Armadas, pelo ACNUR e agentes voluntários, a etapa final se dá com a interiorização quando são deslocados para outros estados onde possam de fato reconstruir suas vidas.

A chegada da pandemia trouxe ainda mais dificuldades para a Operação Acolhida, em determinados períodos, foram suspensas as estruturas de atendimento de triagem e controle de fronteira o que dificultou a etapa de abrigamento uma vez que as pessoas não eram encaminhadas, além da necessidade de adaptar os alojamentos existentes de forma a garantir algum distanciamento social.

Em meio a nova demanda, foi lançado o “Plano Emergencial de Contingenciamento para COVID-19”, que teve como públicos-alvo os imigrantes e refugiados; os militares da Força-Tarefa Logística Humanitária e todos os agentes envolvidos na Operação Acolhida.

O plano previu as atividades de ordenamento da Fronteira, abrigamento, interiorização e as atividades já desenvolvidas, mas com novas determinações diante da pandemia, determinou ações sanitárias nas instalações da Operação, como a instalação de lavatórios e a implementação de higienização de áreas comuns, além de monitoramento e isolamento de pessoas com suspeita de contaminação pela doença em uma área específica para cuidados de saúde.

No entanto, mesmo com todo o esforço para a implementação das medidas sanitárias e estruturais, os dados disponibilizados pelo ACNUR sobre os abrigos de Roraima relatavam a realidade de superlotação, dificultando o distanciamento necessário para conter a disseminação do vírus da COVID-19, no mais, a fase de interiorização também ficou por um tempo afetada com a redução das viagens por conta da pandemia.

Em contrapartida aos esforços realizados pela Operação Acolhida, observou-se ao longo da pesquisa que a fronteira entre o Brasil e a Venezuela foi fechada algumas vezes e os fechamentos com maior impacto ocorreram durante a pandemia de COVID-19 a partir do ano de 2020.

Como medida de contenção do vírus foram produzidos diversos atos normativos pelo governo Bolsonaro, as restrições de entrada no país seriam a maneira mais oportuna de impedir o avanço das contaminações e proteger o Sistema Único de Saúde (SUS) quanto a sua capacidade de prover tratamento aos infectados.

As portarias adotadas desde março de 2020 seguem sendo renovadas sucessivamente pelo governo brasileiro mas seus termos são alvo de críticas e questionamentos por contrariarem a legislação vigente como a Lei de Migração de 2017, sendo considerada em muitos pontos como discriminatórias em relação a migrantes em situação de vulnerabilidade e a solicitantes de refúgio.

A começar pela Portaria Interministerial n. 255 de 22 de maio de 2020 que privou os venezuelanos de circular pela região fronteira em Roraima além de proibi-los de entrar no Brasil mesmo possuindo autorização de residência e Registro Nacional Migratório, conforme dispõe a Portaria:

Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias ou outros meios terrestres, por via aérea ou por transporte aquaviário.

No entanto, o mesmo ato normativo elenca os casos em que não se aplica a restrição:

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.

O que claramente discrimina o imigrante venezuelano quanto a quaisquer outros imigrantes vem logo em seguida, no parágrafo 5º e de maneira específica:

§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.

A discriminação segue no artigo 5º:

Art. 5º A vedação contida no art. 2º não impede:

II - 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;

§1º O disposto no inciso II do **caput** não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela.

Além disso, a Portaria prevê em caso de descumprimento a possibilidade de repatriação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio.

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

I - responsabilização civil, administrativa e penal;

II - repatriação ou deportação imediata; e

III - inabilitação de pedido de refúgio.

A distinção imposta aos venezuelanos, começa por violar o princípio do *non-refoulement*, considerada de natureza *jus cogens* pelo Direito Internacional, o princípio encontra-se em instrumentos como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e, conforme norma disposta pelo art. 33º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, documento ao qual 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. (ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

Além disso, a Lei nº 13.445/2017 garante ao migrante o direito de contraditório e ampla defesa no procedimento de deportação, bem como o direito a 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 pelos referidos atos normativos são totalmente contrários a Constituição Federal, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e contra a Lei de Migração brasileira.

Diante do fato, a Defensoria Pública da União promoveu diversas ações civis públicas para estabelecer a excepcionalidade do ingresso de imigrantes em território nacional e garantir o direito de não serem deportados ante a inconstitucionalidade e ilegalidade das sucessivas portarias publicadas, conforme descrito no Relatório de Monitoramento dos Direitos Humanos de Pessoas Migrantes e Refugiadas em Roraima.

O relatório documenta uma série de arbitrariedades contra os cidadãos venezuelanos e aborda questões como a deportação em massa; falta de acesso a serviços de saúde; falta de assistência aos imigrantes; violência policial; entre outras graves violações praticadas baseadas nas portarias interministeriais do governo federal durante a pandemia.

O referido relatório chega a apontar que:

Em 15.03.2021, contingentes da Polícia Federal estabeleceram posto de fiscalização nas vias públicas de acesso às instalações da Operação Acolhida em Pacaraima, e impediam que migrantes em situação irregular se apresentassem à Operação Acolhida para buscarem os serviços humanitários de abrigo. [...] A missão encontra motivos, além de qualquer dúvida razoável, para crer que, durante o período de restrição excepcional e temporária de entrada no País foram realizadas detenções arbitrárias, rondas ostensivas, barreiras de fiscalização e deportações sumárias, com base na Portaria nº 652 de 25/01/2021 e anteriores, de pessoas migrantes provenientes da Venezuela, no município de Pacaraima. (Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em RR, 2021).

O Relatório aponta para um cenário de violação generalizada de direitos humanos decorrente da política migratória adotada no período, os venezuelanos que ingressaram no território brasileiro após a vigência das portarias encontram-se impedidos de regularizar sua permanência ou solicitar refúgio, o que caracteriza um grande retrocesso, conforme preconizam Svetlana e Oswaldo:

[...] a interferência política na precarização dos migrantes se torna mais um tema central no Brasil afetado pela pandemia. Tampouco podemos ignorar atos normativos produzidos pelo governo Bolsonaro no período da quarentena que, ao mesmo tempo que limitam a mobilidade geográfica de pessoas como medida de contenção do vírus, apresentam tratamento discriminatório para alguns grupos específicos de migrantes. (2020, p.8).

Diante de tais fatos é possível reconhecer que os atos normativos adotados pelo governo federal brasileiro durante a pandemia são contrários a própria legislação brasileira e mesmo diante dos esforços realizados pela Operação Acolhida, muitos venezuelanos estão tendo seus direitos violados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, o presente estudo apresentou as diferenças entre imigrantes e refugiados desde a ótica dos tratados internacionais e legislações nacionais para ao final buscar a definição do status migratório dos venezuelanos que se encontram no Brasil.

Os fluxos migratórios sempre existiram na história, mas a discussão acerca da proteção daqueles que foram forçados a fugir em busca de refúgio surge a partir do século XX. Mesmo com toda a internacionalização dos direitos humanos e com a ampliação do conceito de refugiado, a efetivação desses direitos recai sobre a vontade política dos países.

Nas últimas décadas, vimos intensificar-se os conflitos nacionais e internacionais e várias vezes foi usado o termo “crise dos refugiados” ao se referir aos milhões de pessoas que foram de alguma forma forçadas a deixar seus países de origem, no Brasil, houve uma mudança de perspectiva, onde foi incorporada de forma sistemática ao ordenamento jurídico a “acolhida humanitária” para que fossem concedidos vistos temporários.

O Brasil foi reconhecido internacionalmente como um país acolhedor, além disso, não bastando acolher, instituiu políticas de internalização dos imigrantes através da Operação Acolhida, para que essas pessoas pudessem dar continuidade as suas vidas através de trabalho e estudo, o que não foi o escopo da pesquisa, mas também se mostra importante para entender a abrangência do tratamento dispensado aos venezuelanos.

Tudo isso restou prejudicado desde 2020 com as mudanças da política migratória brasileira, a pandemia de COVID-19 ainda não acabou e o controle da nova doença representa um grande desafio para os países, mesmo com o avanço das

campanhas de vacinação, o momento histórico que vivemos afeta especialmente os grupos vulneráveis, nos quais se encontram os imigrantes e refugiados venezuelanos.

A busca pela inclusão dessa parcela da população nos programas de enfrentamento a pandemia requer soluções que estejam alinhadas com as normas e padrões locais e internacionais para a proteção dos direitos humanos tais como os recomendados pelos diversos documentos apresentados ao longo do artigo.

O impacto da pandemia no referente cenário trouxe diversas consequências que afetaram a mobilidade dos estrangeiros que buscam por apoio no país, especialmente diante do fechamento das fronteiras, que foi a principal medida adotada pelo governo federal brasileiro para a contenção do vírus.

Os imigrantes venezuelanos, que são reconhecidamente um grupo vulnerável, foram os mais afetados diante das medidas adotadas em caráter de emergência sanitária pelo governo brasileiro, notadamente, tais medidas foram mais restritivas e tiveram maior duração em comparação a outros estrangeiros, causando-lhes limitações e violações de seus direitos.

Tal conclusão pode ser aferida a partir da leitura da Portaria nº 120/2020 que determinou o fechamento das fronteiras terrestres com a Venezuela, mas nada declarou sobre o acesso de estrangeiros provindos da Europa por exemplo, mesmo sendo o local de maior número de casos da doença.

Em virtude da pergunta de investigação da pesquisa, verifica-se que o status migratório dos venezuelanos no contexto da pandemia pelo COVID-19 pode ser interpretado a partir do conceito ampliado trazido pela normativa internacional apresentada pela Declaração de Cartagena a qual aduz que:

(...) considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Lei n. 13.445, 2017).

Bem como também interpretado pela Lei de Imigração brasileira especificamente no artigo 4º, inciso IV:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; (Lei n. 13.445, 2017).

Os avanços da Lei n. 13.445/2017 não produzem efeitos no momento, uma vez que as portarias publicadas obstam o acesso à direitos, reforçam o preconceito contra os imigrantes venezuelanos e provocam ainda mais sofrimento do grupo já fragilizado, uma vez que os atos normativos mencionados são contrários aos princípios dispostos na Lei de Imigração conforme:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária; (Lei n. 13.445, 2017).

Fica claro ao final da pesquisa que houve uma mudança brusca na política migratória brasileira que anteriormente foi reconhecida pelo acolhimento aos imigrantes expostos a graves e generalizadas violações dos Direitos Humanos, é possível constatar um ajuste que recai especificamente aos cidadãos venezuelanos, coberto pela alegada necessidade de segurança sanitária durante a pandemia.

Portanto, o tratamento jurídico dado aos imigrantes venezuelanos no Brasil por meios das referidas portarias se mostra contrário as recomendações da Organização Internacional para Migrações - OIM e Comissão Interamericana de Direitos Humanos CIDH, além de não encontram qualquer respaldo na Lei da Migração nº 13.445/2017, na Constituição Federal e contrariar os documentos internacionais.

Além de demonstrar as violações que ocorreram em 2020 e ainda ocorrem no presente ano de 2021, o presente artigo não esgota o tema abordado e nem é suficiente para elencar toda a normativa, tanto nacional quanto internacional que interpretam os conceitos analisados, nesse sentido, se abre a possibilidade para que novas pesquisas possam surgir no futuro.

REFERÊNCIAS

- MAZZUOLI, Valeria de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, 2020.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- RUSEISHVILI, Svetlana; TRUZZI, Oswaldo. **Mobilidade migratória e a pandemia da COVID19**. Contemporânea, v. 10, n. 1, 2020.
- JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240p.
- IOM, **UN Migration, 2020. "Covid-19 and mobility"**. Disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/iom_covid_key_messages_19-03_final.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2021.
- SAYAD, A. **O que é um imigrante? Peuples Méditerranéens**, Lyon, v. 7, p. 3-23, abr. 1979. Disponível em: <https://www.academia.edu/23966139/Abdelmalek_Sayad_-_A_imigrac_a_o_ou_os_paradoxos_da_alteridade>. Acesso em: 20 de agosto 2021.
- SANTIN, Valter Foletto. **Migração e Discriminação de trabalhador**. Argumenta Journal Law, v. 7, n. 7, p. 131-140, 2007. Disponível em <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/76/76>>. Acesso em 24 de setembro de 2021.
- SILVA, J. C. J. **Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados**. R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p.15-30, jan./abr. 2017.
- OIT, Julho de 2021. **Análise e Recomendações para atualização da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. Disponível em <https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_565522/lang--pt/index.htm>. Acesso em 25 de julho de 2021.
- ACNUR, Julho de 2021. **Dados sobre Refúgio**. Disponível em < [Dados sobre Refúgio – UNHCR ACNUR Brasil](#) > Acesso em: 26 de julho de 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < [Constituição \(planalto.gov.br\)](#) > Acesso em: 15 de julho de 2021.
- GOVERNO FEDERAL. **Operação acolhida**. Disponível em: < [Acolhida — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](#) > Acesso em: 15 de julho de 2021.
- BRASIL. **Lei de Migração nº 13.445/2017**. Disponível em:< [L13445 \(planalto.gov.br\)](#) >. Acesso em: 20 de julho de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.684/2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências**. Disponível em:<[L13684 \(planalto.gov.br\)](#)>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

CONARE. Agosto de 2021. **O que é o Conare?** Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em 18 de agosto de 2021.

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: 18 de agosto de 2021.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA (1984). Disponível em:<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> Acesso em: 19 de agosto de 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 70.946, DE 7 DE AGOSTO DE 1972. **Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: <[D70946 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/1972/1972070946.htm)>. Acesso em: 10 de setembro de 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 9.285, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018. **Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm> Acesso em: 10 de setembro de 2021.

BRASIL. LEI Nº 13.684, DE 21 DE JUNHO DE 2018. **Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.** Disponível em: <[L13684 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2018/2018_06/lei-13684-2018.htm)> Acesso em: 27 de setembro de 2021.

OEA, Agosto de 2021. **Informe anual.** Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/091.asp>>. Acesso em 28 de agosto de 2021.

BRASIL. PORTARIA Nº 255, DE 22 DE MAIO DE 2020. **Revogada pela Portaria nº 340, 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-255-20-ccv.htm>. Acesso em 28 de agosto de 2021.

BRASIL. DECRETO nº 9.286 que instituiu através do Governo o Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE, visando o acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade, atualmente regulamentado pelo Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm>. Acesso em: 5 de outubro de 2021.

BRASIL. DECRETO Nº 9.970, DE 14 DE AGOSTO DE 2019. **Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm>. Acesso em 5 de outubro de 2021.

BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt120-20-ccv.htm>. Acesso em: 5 de outubro de 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **1º INFORME DEFENSORIAL: Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em RR.** Disponível em: < https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Defensorial_Comite-Pacaraima.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

CIDH, 2020. **Resolução 1/2020. Pandemia e Direitos Humanos Nas Américas.** Disponível em: < <Resolucao-1-20-pt.pdf> (oas.org)>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

OIM. **Strategic Response and Recovery Plan (SRRP).** Disponível em: <https://crisisresponse.iom.int/sites/default/files/uploaded-files/IOM%20COVID-19%20Strategic%20Response%20and%20Recovery%20Plan%20COVID-19.pdf>. Acesso em: 2 de novembro de 2021.

IBGE. Novembro de 2021. **Venezuela.** Disponível em: <[IBGE | Países](#)>. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Justiça, Secretaria Nacional de refúgio em Números.** Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57>>. Acesso em: 2 de novembro de 2021.

UNITED NATION. **Report of the United Nations High Commissioner for Refugees 2016.** Disponível em: < https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf#_ga=2.38981606.432158632.16371741941262194524.1623961305&_gac=1.15581285.1633365083.b0b6e25be60d116614948300ca30555a> . Acesso em: 19 de novembro de 2021.

OIM. Novembro de 2021. Disponível em:<[OIM BRASIL | Organização Internacional para as Migrações \(iom.int\)](#)>. Acesso em 14 de novembro de 2021.