

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL EM TEMPOS DA COVID-19: UMA  
ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL SOBRE A POLÍTICA DE FECHAMENTO DE  
FRONTEIRAS PARA OS VENEZUELANOS**

**CAROLINA MENDES DE OLIVEIRA MILLER**

**Rio de Janeiro**

**2023**

**CAROLINA MENDES DE OLIVEIRA MILLER**

**POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL EM TEMPOS DA COVID-19: UMA  
ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL SOBRE A POLÍTICA DE FECHAMENTO DE  
FRONTEIRAS PARA OS VENEZUELANOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

**Rio de Janeiro**

**2023**

**CAROLINA MENDES DE OLIVEIRA MILLER**

**POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL EM TEMPOS DA COVID-19: UMA  
ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL SOBRE A POLÍTICA DE FECHAMENTO  
DE FRONTEIRAS PARA OS VENEZUELANOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

Data da Aprovação: 05 /07 /2023.

Banca Examinadora:

---

Emiliano Brunet - Orientador

---

Carolina Azevedo Pizoeiro Gerolimich

---

Natália Neme Carvalhosa

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

### CIP - Catalogação na Publicação

M647p Miller, Carolina Mendes de Oliveira  
Políticas migratórias no Brasil em tempos da COVID  
19: uma análise jurídico-institucional sobre a  
política de fechamento de fronteiras para os  
venezuelanos / Carolina Mendes de Oliveira Miller.  
- Rio de Janeiro, 2023.  
84 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli  
Paes.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Políticas Públicas. 2. Refugiados. 3.  
Direitos Humanos. 4. COVID-19. 5. Venezuelanos. I.  
Paes, Emiliano Rodrigues Brunet Depolli, orient.  
II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

Dedico este estudo inteiramente ao Meu Senhor, Cristo Jesus. Aquele que é pai de órfãos e juiz de viúvas, e que antes de nós, sente as dores deste mundo caído. Em 2018, logo após encerrar o meu primeiro semestre na Nacional, meus olhos finalmente se abriram para beleza do seu senhorio. De lá pra cá absolutamente tudo na minha vida mudou. A conclusão desta faculdade, a produção deste trabalho e as constantes inquietações que carrego dentro de mim são frutos do seu pastoreio em minha vida. Com alegria e carinho ofereço a conclusão desta etapa Àquele que é merecedor de todos os meus dias, força, afeições e intelecto!

## AGRADECIMENTOS

Até aqui o Senhor tem nos sustentado e derramado alegria em meu coração ao longo da jornada. Obrigada, Jesus, por fazer deste tempo na FND ponte para o conhecimento do seu Amor. Tem sido um prazer experimentar da sua Bondade. Agradecer pela conclusão desta etapa é um privilégio, obrigada por tanto!

Ao meu Jesus, que é um Deus de satisfação e alegrias, agradeço também por toda Graça e pelo prazer de encontrar beleza no processo de pesquisa. Esse trabalho trouxe fôlego e sonhos quanto a jornada acadêmica - e a isso sou muito grata! Obrigada, Espírito, por me lembrar do prazer na escrita.

Nada se constrói sozinho e em minha vida tenho conhecido essa verdade. Com a leveza de saber que existimos no outro, deixo aqui meu agradecimento especial a todos que ao longo desses anos generosamente me ensinam e cooperam na construção do meu olhar.

Agradeço a meus pais Denise e Ary, por sempre estarem ao meu lado, cuidando, ensinando, amando e dividindo cada momento. À toda minha família, obrigada por serem minha base, motivação e lugar de descanso. Esta é uma vitória nossa! Obrigada por nunca me deixarem desistir. Amo vocês com todo meu coração.

Deixo um agradecimento especial às mulheres da minha família. Minha mãe, avós, tias e primas por sempre me ensinarem a ver o mundo com um olhar profundamente tocado de amor, alegria, resiliência, fé e potência! Obrigada por me ensinar que a generosidade é sempre maior. Em especial, Loran, Pâmella e Aline, obrigada por sempre me incentivarem, por irem à frente e sonharem com lugares que eu não conhecia. Vocês me inspiram profundamente.

Agradeço também ao meu orientador Emiliano. Que com toda paciência e rigor me guiou nesse processo, trazendo clareza, refinando o olhar e sempre encorajando. Muito obrigada por toda sua generosidade e excelência, Professor!

Aos meus amigos e amigas, que verdadeira são irmãos de jornada, tê-los é um presente. Se estou dando mais esse passo, é graças ao colo, carinho, generosidade e torcida de vocês. Obrigada por sonharem comigo e acreditarem em mim. Compartilhar isso aqui com vocês muda totalmente a história! Vocês tem todo meu amor e gratidão. Sempre. Faça uma menção em

especial à Marina Fikota e Fábria Moreira, por todo companheirismo. Sou profundamente grata por sempre acreditarem em mim, por torcerem, correrem e celebrarem junto comigo. Vocês alegraram meus dias e trouxeram leveza em meio a tantos desafios. Graças a Deus tenho vocês!

Para meus amigos da Nacional de Direito, quero que saibam que uma grande parcela do melhor da FND para mim foi vocês. Obrigada por cuidarem de mim nesses anos e por serem como uma família. Olhar para trás e ver o conjunto de memórias que nos entrelaçam me enche de alegria e emoção. Eu os amo muito! O brilhantismo de vocês me inspira e tenho certeza que todos vão longe.

Deixo também minha gratidão a Carolina Castelliano, Ana Paula Imbroisi e Isadora Oliveira. Que privilégio aprender de perto de mulheres admiráveis como vocês. Tenho o prazer em deixar registrado que são referências para mim. Espero um dia inspirar como vocês. Obrigada pelo tanto que me ensinaram, pela paciência, encorajamento e por cada oportunidade!

Aos meus queridos professores Mauro Barros e Cecília Louis, *in memoriam*. Vocês me introduziram no universo da iniciação científica e com generosidade me mostraram que a academia também deveria ser um espaço de afeto. Infelizmente não posso compartilhar hoje essa vitória com vocês, mas que esteja registrado que sempre levo suas sementes comigo.

Do mesmo modo, agradeço ao grupo de pesquisa JUREDES/UFRJ e aos professores(as) que marcaram minha formação. A educação de fato tem transformado minha vida e isso se dá graças ao excelente trabalho, afeto e luta de vocês.

A minhas amigas e prima que há anos se envolvem com o contexto migratório e de refúgio, meu muito obrigada. Esse trabalho é graças a fagulha de vocês.

Por fim, não poderia concluir os agradecimentos sem registrar minha profunda gratidão às instituições que me forjaram. O ensino público mudou a minha vida e é graças a ele que estou aqui, concluindo esta graduação. Agradeço a todos os funcionários, servidores, professores, colegas e amigos que dividiram esses espaços comigo, tanto o CEFET/RJ, quanto a UFRJ. Sou, com orgulho e paixão, filha destes lugares. Quero honrar as oportunidades que tive, defendendo e cooperando com a educação pública, gratuita e de qualidade, com compromisso social.

*“Momento de crise é momento de um passo adiante. Retroceder, rebelar ou estacionar, nunca. A crise pede avanço. E se a crise chegou para cada um de nós, é hora de levantar, mudar e seguir em frente na construção de um novo tempo de amor e paz”.*

*Bezerra de Menezes*



## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo compreender as políticas migratórias adotadas pelo governo brasileiro nos anos de 2020 e 2021, durante os períodos sanitários mais gravosos da pandemia da COVID-19. A partir de uma análise jurídica-institucional das políticas públicas, foi investigada a atuação do Estado brasileiro frente aos refugiados venezuelanos, especialmente nas Portarias Interministeriais de nº 120/2020 e nº 652/2021, que, entre outras medidas, (a) restringiram a fronteira terrestre discriminatoriamente aos imigrantes que buscavam ingressar no país a partir ou por meio da Venezuela, (b) estabeleceram penalidades pelo Poder Executivo em caso de descumprimento, como (i) a repatriação ou deportação imediata e (ii) a inabilitação de pedido de refúgio. O estudo analisa essas políticas públicas à luz do ordenamento brasileiro, com enfoque no Direito Internacional dos Direitos Humanos e suas garantias. Buscou-se discutir ainda acerca dos desafios e realidades vividas pela população venezuelana de deslocamento forçado no país, investigando, por fim, quais as tendências da política de refúgio à época. Foi usado a abordagem metodológica Direito e Políticas Públicas (DPP), de Maria Paula Dallari Bucci, como norteadora da análise, juntamente com a metodologia de *clipping*, e pesquisas qualitativas através de base de dados sobre o cenário em questão. A pesquisa apontou a evidente violação dos direitos humanos nas medidas adotadas, assim como sua ilegitimidade. Ao notar questões institucionalmente defeituosas a partir do estudo apurado, o trabalho conclui-se, iluminando prospectivamente disfuncionalidades a serem melhoradas no contexto brasileiro e endossando a necessidade do fortalecimento institucional no âmbito do refúgio no país.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas. Refugiados. Direitos Humanos. COVID-19. Venezuelanos.

## ABSTRACT

The present work aimed to understand the Brazilian migration policy adopted in the years 2020 and 2021, during the most severe periods of the COVID-19 pandemic. From a juridical-institutional analysis of public policy, the performance of Brazil faced Venezuelan refugees was investigated, especially in Interministerial Ordinances No. 120/2020 and No. 652/2021, which, among other measures, (a) borders restrictions to Venezuela, (b) established penalties in case of non-compliance, such as (i) immediate repatriation or deportation and (ii) disqualification from refugee claim. The study analyzes these public policies in light of the Brazilian legal system, focusing on International Human Rights Law and its guarantees. It also seeks to discuss the challenges and realities experienced by the Venezuelan population of forced displacement in the country, investigating, finally, what are the trends in refugee policy at the time. The methodological approach of Law and Public Policy (DPP), by Maria Paula Dallari Bucci, was used to guide the analysis, along with the clipping methodology, and quali-quantitative research through a database on the scenario in question. The research verified the evident violation of human rights in the measures adopted, as well as their illegitimacy. Remarking on institutionally flawed issues from the study, the paper concludes by prospectively illuminating dysfunctionalities to be improved in the Brazilian context and endorsing the need for institutional strengthening in the field of refuge in the country.

**Key words:** Public Policies. Refugees. Human Rights. COVID-19. Venezuelan.

## LISTA DE ABREVIATURAS

|          |   |
|----------|---|
| ACNUR    | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados       |
| AGNU     | Assembleia Geral das Nações Unidas                        |
| CIDH     | Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA        |
| CF       | Constituição Federal                                      |
| CONARE   | Comitê Nacional para os Refugiados                        |
| CPF      | Cadastro de Pessoas Físicas                               |
| DPU      | Defensoria Pública da União                               |
| DUDH     | Declaração Universal dos Direitos Humanos                 |
| IDP      | Deslocados Internos                                       |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul                                      |
| MJ       | Ministério da Justiça                                     |
| MPF      | Ministério Público Federal                                |
| OBMigra  | Observatório das migrações internacionais                 |
| OCDE     | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OEA      | Organização dos Estados Americanos                        |
| OIM      | Organização Internacional de Migrações                    |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                             |
| STF      | Supremo Tribunal Federal                                  |
| UNHCR    | United Nations High Commissioner for Refugees             |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabela 1</b> - Os papéis do Direito .....  | 32 |
| <b>Tabela 2</b> - Comparativo de pessoas em migração forçada entre fronteiras, divididas por regiões (2012-2021).....         | 47 |
| <b>Tabela 3</b> - Solicitações de Refúgio segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual (2010-2021) ..... | 50 |
| <b>Tabela 4</b> - Pessoas deslocadas entre fronteiras por país de origem (final de 2021). .....                               | 58 |
| <b>Tabela 5</b> - População global forçada a se deslocar .....  | 73 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>PREFÁCIO</b> .....  | 14 |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 15 |
| <b>CAPÍTULO I: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA INICIAL</b> .....   | 19 |
| a. Da conceituação de Políticas Públicas .....   | 19 |
| b. Da relação do Direito e Políticas públicas .....  | 24 |
| c. Da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) .....   | 28 |
| Tabela 1 - Os papéis do Direito .....  | 32 |
| <b>CAPÍTULO II: REFUGIADOS E DESLOCAMENTOS FORÇADOS</b> .....  | 33 |
| a. Conceituação .....  | 34 |
| b. Direitos Humanos e a proteção dos refugiados .....  | 35 |
| c. Marcos da legislação internacional .....  | 37 |
| d. A legislação brasileira .....   | 40 |
| a. Asilo e uma breve diferenciação .....   | 44 |
| e. O refúgio em dados .....  | 45 |
| Tabela 2 - Comparativo de pessoas em migração forçada entre fronteiras,<br>divididas por regiões (2012-2021) .....                       | 47 |
| a. O Contexto brasileiro .....   | 48 |
| Tabela 3 - Solicitações de Refúgio Segundo principais países de nacionalidade<br>ou residência habitual (2010-2021) .....                | 50 |
| f. A xenofobia no discurso dos movimentos de extrema direita: a reivindicação securitária .....  | 51 |
| <b>CAPÍTULO III: ANÁLISE DA POLÍTICA DE FECHAMENTO DA FRONTEIRA BRASILEIRA EXCLUSIVAMENTE PARA VENEZUELA EM TEMPOS DE COVID-19</b> ..... | 53 |
| A. A diáspora venezuelana .....  | 54 |
| Tabela 4 - Pessoas deslocadas entre fronteiras por país de origem (final de 2021) .....  | 58 |
| B. Políticas públicas para refugiados venezuelanos no Brasil diante da pandemia do coronavírus: uma nova direção .....                   | 59 |
| a. Arbitrariedades e ilegitimidades das políticas implementadas .....  | 66 |
| C. Os desafios e vulnerabilidades dos refugiados venezuelanos no Brasil em tempos da COVID-19 (2021-2022) .....                          | 67 |
| D. A Ruptura no posicionamento diplomático e humanitário brasileiro .....  | 72 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....   | 73 |
| Tabela 5 - População global forçada a se deslocar .....  | 73 |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....  | 77 |
| <b>ANEXOS</b> .....  | 84 |

## PREFÁCIO

“O destino dos choques é transformar-se na rotina tediosa da normalidade - e o dos pânicos é desgastar-se e desaparecer da vista e das consciências, envoltos no véu do esquecimento” (BAUMAN, 2016, p. 8). Escrevo este trabalho como um esforço contrário à tragédia descrita por Bauman.

A consciência de quem somos parte diretamente da nossa memória. Em um fundamental exercício de compreender a condição humana, foi elaborado o presente estudo, para que não fuja de nossas mentes e corações a feroz realidade.

“Porque a morte pior é aquela que vai pro  
esquecimento. O que nos torna presentes  
na natureza é a história”  
Glicéria Tupinambá em Naná Queiroz,  
Presos que Menstruam

## INTRODUÇÃO

A migração forçada e o deslocamento humano são fenômenos complexos que têm sido objeto de atenção crescente nas últimas décadas. Segundo o dado mais recente do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ([ACNUR](#)), estima-se que o número de pessoas forçadas a migrar na metade de 2022 alcançou o patamar inédito de mais 103 milhões de pessoas pelo mundo (segundo o [Refugee Data Finder](#), acessado em 12/05/2023). Destes, 59,1 milhões são de migrações internas forçadas (2021<sup>1</sup>), 32,5 milhões são refugiados, 4,9 milhões solicitantes de asilo e 5,3 mi são pessoas que precisam de proteção internacional.<sup>2</sup>

O registro de deslocamentos forçados foi o mais alto desde que começou a ser registrado. O número de pessoas forçadas a deixar suas casas tem crescido ano após ano na última década, consolidando uma tendência que precisa ser devidamente respondida pela comunidade internacional. Apesar dos esforços globais para lidar com as crises de refugiados, os dados de órgãos oficiais denunciam a falta de eficácia do contexto internacional para cuidar da questão.

Hoje, temos um cenário de aprofundamento dessa crise migratória e humanitária, que tem alargado seus números anualmente. Para além dos dados citados aqui, existem uma gama de desafios e percalços que uma pessoa em migração forçada enfrenta. Desde a segurança e acesso aos meios adequados para se retirar com vida dos mais diversos contextos que ocasionam a migração forçada, até a oportunidade de deslocamento para outra região ou país, bem como o acolhimento seguro, acesso à saúde, alimentação, moradia, educação, trabalho, inserção cultural e direitos fundamentais que preservem e garantam a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, entende-se que o deslocamento forçado envolve um rol complexo de dinâmicas.

Para além disso, sabe-se que o acolhimento em outro país ou região, por exemplo, não é o objetivo final na jornada das pessoas que são forçadas a migrar. Na verdade, o que se busca em última instância é o direito de se ter uma vida com dignidade e honra, em segurança e com

---

<sup>1</sup> Segundo o Internal Displacement Monitoring Centre, ano de registro: final de 2021.

<sup>2</sup> Estes números são fundamentados na base de dados do ACNUR, com estatísticas anuais desde 1951 (ano de criação do órgão), nos dados fornecidos pela United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) e nos dados fornecidos pelo Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Fonte: UNHCR's Refugee Population Statistics Database, com a última atualização em 27/10/2022 (disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>).

possibilidades de autonomia e gozo. Portanto, um olhar apurado sobre a questão migratória precisa compreender uma perspectiva holística que tem como objetivo final assegurar o direito da dignidade humana da pessoa forçada a se deslocar, com a devida reinserção social em um novo e seguro cenário.

Dado a urgência e pertinência desta pauta, que também é realidade no Brasil, como país acolhedor de imigrantes e refugiados, surgiu o desejo de produzir a presente pesquisa. Justamente por entender que a sociedade precisará cada vez mais se engajar, pensar e agir diante da realidade migratória internacional, vem o almejo de olhar mais atentamente para a situação desta população que se direciona ao nosso país.

No Brasil, em 2017, foi sancionada a Lei nº 13.445, a nova Lei de Migração, em substituição ao antigo Estatuto do Estrangeiro, de 1980. A lei foi considerada um marco, colocando o país em conformidade com as normas internacionais de proteção. Ela estabeleceu diretrizes e princípios para a política migratória brasileira, ampliando a promoção dos direitos dos imigrantes no país. A nova legislação buscou combater a discriminação, xenofobia e assegurar a dignidade do imigrante, além de promover a integração deste na sociedade brasileira. Nesse sentido, a Lei nº 13.445/17 abriu um caminho amplo de incentivo a medidas de acolhimento e efetivação de direitos internacionalmente reconhecidos.

No entanto, nos últimos anos, com a ascensão do conservadorismo e da extrema direita no país, a pauta da crise migratória também tomou o cenário público com críticas e reivindicações que não iam de encontro com o movimento trazido pelo novo marco da Lei de Migração.

Como em uma dinâmica paradoxal, ao passo que o ordenamento brasileiro foi conquistando avanços sociais para os imigrantes no país, num olhar garantista; movimentos sociais de extrema direita também iam ganhando cada vez mais força no Brasil. Estes movimentos pleiteavam uma mudança na postura política do Brasil com relação aos imigrantes, especialmente latino-americanos, como exposto por Ribero e Pereira (2019, p. 16-17).

Reivindicando uma postura restritiva, que muitas vezes é endossada por discursos xenofóbicos e o mito do “imigrante como ameaça à segurança e à economia nacional”, foi



ganhando força no Brasil ano após ano discursos de ódio anti-imigração. Sobre isso, destaca-se a análise apresentada por Ribero e Pereira (2019, p. 19):

A nova ordem dos acontecimentos anti-imigratórios no mundo, caracterizada por uma crise política contemporânea que põe em riscos direitos humanos fundamentais, ao mesmo tempo em que acirra os conflitos na América Latina, na Europa do Leste, no Oriente Médio e no Norte da África, e permite que discursos de ódio, de ordens afins, emerjam com muita força. Tais discursos seguem permeados por uma desconfiança em relação ao outro, medo do outro, um estranhamento que, de modo disfórico, legítima o que definimos por xenofobia. Nesse sentido, desconfiar do outro, desenvolver antipatia ou preconceito pelo outro supostamente desconhecido e estranho ou estrangeiro não se dá de modo simétrico, havendo repulsa por todo aquele que não pertence ao lugar, ao território ou ao grupo sociocultural daquele que se vê pertencido e, por isso, recusa a presença do outro.

Especialmente a prerrogativa da segurança nacional voltou a ter foco, defendendo a pertinência de restrições migratórias e fechamento de fronteiras frente aos supostos riscos vividos (no Capítulo II este tópico será melhor abordado).

Além disso, nos últimos anos o mundo passou por outra crise profundamente desafiadora - a pandemia da COVID-19, que com seu significativo impacto, trouxe novos paradigmas para a migração internacional. Isso se explica, porque a medida que a crise da COVID-19 intensificou vulnerabilidades e causas de migração forçada ao redor do mundo (como pobreza, absoluta necessidade de sobrevivência, fome, precarização das relações trabalhistas e da saúde pública, entre outros), desafios ainda mais delicados surgiram no contexto migratório, sendo a pandemia um fator de extremo agravamento da situação (ZUBEN, p. 28, 2020).

Os anos de 2020 e 2021 vieram acompanhados de novas medidas de segurança e saúde no mundo todo, reorganizando as dinâmicas migratórias, econômicas, controles fronteiriços, políticas humanitárias e de segurança nacional.

Assim, ao pensar em elaborar um trabalho sobre a população de migração forçada que se destina ao Brasil é imprescindível traçar um marco de análise que se atente às especificidades anteriores e posterior à pandemia da COVID-19.

Por compreender a pandemia do coronavírus como um paradigma global sem precedentes, e por suas consequências ainda serem tão contemporâneas na sociedade atual,

optou-se, então, por um recorte mais assertivo para a pesquisa aqui apresentada:<sup>3</sup> focar a análise a partir da chegada da pandemia global de 2020.

A pesquisa se aterá a analisar, a partir do ordenamento brasileiro, com enfoque no Direito Internacional dos Direitos Humanos e suas garantias, a política migratória de restrição da fronteira terrestre, especialmente aos refugiados venezuelanos, praticada durante os períodos mais gravosos sanitariamente da pandemia da COVID-19 pelo governo brasileiro. Busca-se entender a realidade vivida pela população venezuelana de deslocamento forçado no país neste período, investigando, por fim, quais as tendências da política atinente ao refúgio no Brasil, entendendo as consequências, resultados e os principais desafios decorrentes delas.

A pesquisa ainda se propõe a articular a análise com dados oficiais sobre a questão do refúgio no país e formular hipóteses cabíveis sobre os impactos das políticas adotadas nos dados levantados.

Por fim, a partir dessa reflexão, espera-se formular também uma crítica com objetivo de contribuir para a sofisticação das estruturas legislativas e sociais brasileiras, quanto ao acolhimento de refugiados no país e a garantia de seus direitos fundamentais.

O presente trabalho foi dividido da seguinte maneira: o primeiro capítulo apresentará a fundamentação teórica inicial sobre os pontos-chaves da teoria de Políticas Públicas, a relação que ela tem com o Direito e a abordagem metodológica Direito e Políticas Públicas (DPP). O capítulo número dois falará sobre as migrações forçadas e os refugiados, apresentando brevemente o contexto histórico da conceituação acerca do refúgio, bem como os marcos legais internacionais e nacionais sobre a questão. Também será apresentado o cenário da realidade do refúgio no país na última década e o Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Proteção ao Refugiado.

---

<sup>3</sup> Também por entender que este trabalho é um passo inicial na análise das políticas migratórias brasileiras, adotou-se um recorte temático mais adequado para a realidade da pesquisa - focaremos em um tipo de política pública praticada pelo governo ao longo das fases mais drásticas da pandemia (2020 e 2021). Não queríamos correr o risco de dar passos que nossas pernas não alcançariam. Por isso, não iremos elaborar aqui análises das políticas públicas dos anos anteriores à pandemia. Para isso, nos debruçaremos sobre outros trabalhos, tomando-os como referência para entender o contexto histórico brasileiro.

O terceiro capítulo abordará a política pública de refúgio no país entre 2020 e 2021, através da análise da medida de fechamento da fronteira brasileira especificamente aos venezuelanos, como ocorrido em 2020 e 2021, através das Portarias Interministeriais. Este é o capítulo principal da pesquisa, reunindo e entrelaçando os conteúdos abordados anteriormente. Assim, serão avaliados os desafios enfrentados pelos refugiados venezuelanos neste período e apontadas críticas e hipóteses a partir da análise apurada.

Desse modo o trabalho se conclui, apresentando as conclusões formuladas a partir da análise e resultados produzidos, juntamente com a crítica e a sugestão de cabíveis aprimoramentos jurídico-institucionais.

## **CAPÍTULO I: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA INICIAL**

### **a. Da conceituação de Políticas Públicas**

Inicialmente, é preciso abordar o conceito adotado sobre políticas públicas neste trabalho. Existe um senso comum sobre o significado deste termo, que em sentido amplo, representa o conjunto de ações, medidas, decisões, projetos e programas realizados pelo governo em todas as instâncias (nacional, estadual ou municipal), com a participação de entes públicos e/ou privados, visando promover e garantir direitos constitucionais.

A Constituição, como a Carta Magna do ordenamento jurídico brasileiro, fundamenta toda a estrutura do Estado, incluindo sua organização e arcabouço jurídico-administrativo. Ela estabelece e legitima o poder estatal, os deveres e objetivos do Estado brasileiro, bem como os meios legítimos para alcançá-los.

A Constituição delimita a articulação de cada poder, distribui as competências e estipula os princípios que devem ser assegurados pelo Estado, em todas suas instâncias. Portanto, é a partir dela que as políticas públicas são pensadas e desenvolvidas. Assim como a legislação infraconstitucional, essas políticas têm como objetivo garantir os direitos e princípios assegurados constitucionalmente. O direito à cidadania deve ser afirmado em todas as suas diversas instâncias, contemplando os mais variados grupos e segmentos culturais, étnicos e econômicos da sociedade.

Uma definição abrangente do termo gira em torno desses elementos. No entanto, neste estudo, tem-se a intenção de aprofundar o significado do termo. Para isso, a pesquisa foi baseada na conceituação apresentada pela área de Políticas Públicas ao longo das últimas décadas, por meio de livros e artigos acadêmicos de referência, a fim de compreender a discussão em torno do termo. Nessa síntese, foram apresentados os conceitos-chave mais relevantes para o estudo.<sup>4</sup>

O conceito de Políticas Públicas passou por mudanças ao longo do tempo. Reconhecendo a importância de sua definição para abordar temas como o presente trabalho, ao que seria a Política Pública voltada à comunidade refugiada, referenciamos a sugestão de Agum, Riscado e Menezes em seu artigo sobre o conceito de políticas públicas na academia (2015).

No referido artigo, os autores traçam um panorama das principais correntes teóricas no campo de políticas públicas como área do conhecimento acadêmico, desde sua origem como ramificação da Ciência Política nos Estados Unidos, na primeira metade do século XX (2015, p.14).

A política pública, como fruto dessa ramificação, pode ser compreendida como um campo de investigação que aborda o estudo de governos, relações internacionais, comportamento político e administração pública, como exposto por Outhwaire e Bottomore (1996, pg.84-85):

A análise de políticas públicas diz respeito ao modo pelo qual o comportamento dos agentes políticos pode afetar as decisões.(.....) Esse ramo de estudos surgiu porque os especialistas queriam compreender melhor como as decisões eram tomadas em termos concretos, em particular até que ponto elas eram (ou poderiam ser) tomadas racionalmente.

Agum, Riscado e Menezes apontam um fio condutor presente nesse campo do conhecimento:

Procurar entender e formular teoricamente questões científicas envolvendo o tema [políticas públicas], assim como compreender as razões pelas quais os governos

---

<sup>4</sup> Não temos aqui o objetivo de apresentar um panorama histórico sobre o conceito de políticas públicas. O objetivo aqui é assumir uma correta e honesta definição sobre o sentido a que empregaremos “políticas públicas” neste trabalho. Na sequência dos próximos parágrafos, como dito, será exposto uma breve [e modesta] síntese sobre os desdobramentos do conceito nas últimas décadas, baseado no referencial bibliográfico estudado. A partir disso, no final da síntese, deixaremos claro o conceito que escolhemos adotar.

escolhem determinadas ações para executar medidas empíricas, esteve presente na área desde seus primórdios.

O termo inicial surgiu em 1956, quando Harold Dwight Lasswell usou a expressão análise de política pública (*Policy Analysis*) para “estabelecer contato entre a produção de ações governamentais no conhecimento científico e acadêmico em torno do tema” (AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015, p.14). Diante das definições e vertentes apresentadas pelos autores, destacamos a conceituação de Thomas Dye (1984 apud Agun et al, 2015) quanto ao que seria uma política pública, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, fundamentado no artigo de Bachrach & Baratz (1962 apud AGUM et al, 2015), publicado na *American Science Review*, intitulado de *Two Faces of Power*.

É importante reconhecer que o que o Estado deixa de fazer tem tanto impacto quanto os programas que ele realiza na sociedade. Portanto, um conceito abrangente de política pública deve incluir tanto as ações ativas do governo quanto suas escolhas de não agir e sua passividade. O "não fazer" do Estado também deve ser considerado uma forma de produzir políticas públicas.

No Brasil, a área de estudos de políticas públicas nasce no início da década de 80, com a transição para a democracia, culminando na Constituição Federal de 1988 e a reconstrução do Estado brasileiro pós-ditadura civil-militar. Como exposto por Bucci, “isso implicava aproximação com a agenda política, e pesquisa aplicada para entender as reformas e a distribuição de responsabilidades e capacidades entre as esferas de governo” (2019, p.20).

Outra pontuação que vale aqui ser destacada, contribuindo para um olhar crítico sobre o conceito em questão, é a de Santos Melazzo (2010, p. 12) que ressalta que as políticas públicas, em termos abrangentes, são influenciadas diretamente por: conteúdos específicos, processos políticos e/ou instituições políticas; preferências, escolhas e decisões, com mecanismos individuais e coletivos, “desde a fase de planejamento, passando por sua execução e, mesmo, na fase de avaliação de seus resultados”; interesses individuais e de grupos da sociedade (2010, p. 13).

É importante ter cautela para não confundir políticas públicas com a mera prestação de serviços públicos (COSTA, 1998, p. 12). Sobre isso, Santos Melazzo sintetiza bem:

Os serviços públicos podem ser tomados como atividades rotineiras incorporadas na ação do Estado sendo, assim, atividades presentes na viabilização e concretização de qualquer política pública. Estas, por sua vez, aparecem como um conceito mais amplo, na medida em que abrangem, também, as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados (FRISCHEISEN, 2000; BUCCI, 2002).

É possível ainda entender Política Pública como uma discussão ou uma prática de ações relacionadas a um caso ou conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas, ou seja, um campo de construção e de tomada de decisões (SECCHI, 2020, p.18).

Outro teórico que contribuiu para a conceituação do campo, é o professor brasileiro Leonardo Secchi. Para ele, compreender corretamente as políticas públicas significa ter clareza sobre o que é o "problema público" e a "política pública". Para o autor, problema público se refere a uma carência ou excesso existente na sociedade e entendido como coletivamente relevante, enquanto que a política pública seria a resposta a esse problema, uma tentativa de intervenção para sua redução (SECCHI, 2010, p.19). Ou seja, política pública deve ser entendida como uma ação, diretriz voltada para a resolução de um problema público, através de instrumentos (leis, programas, medidas, decisões, incentivos), estando centrada na origem do problema a ser enfrentado, e não em quem formula a política.

Sua definição abrange uma perspectiva ampla sobre a ação dos agentes, assim como Dye. Secchi pontua que “a orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública.” (2020, p. 19).

Em sua análise, o autor também pontua que a política pública não deve se restringir ao monopólio do ator governamental, como defendido por outros teóricos,<sup>5</sup> numa abordagem denominada por ele como estatista,<sup>6</sup> mas deve ser compreendida em um conceito multicêntrico de como tratar com essa questão (SECCHI, 2010, p.19-20). Existe um extenso debate internacional sobre o papel do governo, do Estado, do mercado e da sociedade na resolução de problemas públicos. Secchi defende que as organizações que compõem a sociedade civil

---

<sup>5</sup> Vale dizer que quanto a esse ponto Secchi discorda da perspectiva de Dye, que se enquadra na abordagem que Secchi intitula como estatista.

<sup>6</sup> “A abordagem estatista ou estadocêntrica (state-centered policy-making) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista” (2020, p.19).

passam a ser propulsoras de políticas públicas, desempenhando um papel de protagonismo no desenvolvimento das dimensões sociais, econômicas, culturais e ambientais (2010, p.20). Nesse sentido, se apresentam enlaces relacionados à elaboração de políticas por indivíduos e organizações, muitas vezes não vinculados ou pertencentes ao Estado, ao fato de uma negligência ou omissão diante de um problema público ser considerada uma política pública e, por fim, à discussão sobre diretrizes estruturantes e operacionais.

A abordagem multicêntrica (ou policêntrica) das políticas públicas está relacionada ao termo “*policy*”,<sup>7</sup> que enfatiza que a essência do conceito de políticas públicas é que ele recebe o adjetivo “pública” porque busca responder a um problema público (SECCHI, 2010, p.20). Portanto, o que importa nessa abordagem não é quem formula a política, mas a origem do problema a ser enfrentado. Assim, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato legal do Estado, embora as iniciativas e decisões possam ter diversas origens (SECCHI, 2020, p. 20).

No entanto, é importante abordar essa perspectiva com cautela<sup>8</sup>. Aqui adotaremos a abordagem que considera o Estado como fundamental definidor da política pública (COUTINHO, 2013, p.8-9; SECCHI, 2020, p. 20).

Neste trabalho, também adotaremos, por fim, o conceito de política pública como um “programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39).

---

<sup>7</sup> Sobre o uso deste termo, há que se falar do debate no universo das Políticas Públicas entre os termos “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”, que no português se traduz para “política” em um sentido polissêmico.

Segundo Secchi, *polity* refere-se “ao ambiente político-institucional onde acontecem os processos sociais. Fazem parte dessa dimensão institucional regras formais (regras, estatuto etc) e informais (cultura, hábito etc) que de alguma maneira condicionam o comportamento das pessoas (FREY, 200; HAJER, 2003)”.

Já *politics*, “na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de ‘política’ talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa”.

Por fim, o terceiro sentido para a palavra “política” no inglês é tido pelo termo *policy* e sobre isso Secchi pontua que “é a dimensão mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. (...) O termo ‘política pública’ (*public policy*) está vinculado a esse terceiro sentido da palavra ‘política’” (SECCHI, 2020, p.18-19).

<sup>8</sup> Não queremos neste trabalho adotar uma abordagem que compactua com a perspectiva neoliberal, compreendendo o processo de desinstitucionalização como algo benéfico e desejável. Antes, entendemos que este processo, iniciado no Brasil desde os anos 90, prejudica a segurança jurídica-política do estado de bem estar social e do Estado Democrático de Direitos brasileiro, sendo, assim, objeto de crítica na nossa análise.

Considerando esse panorama geral inicial e reconhecendo que não há uma única definição para a interpretação do conceito de políticas públicas,<sup>9</sup> optamos por incorporar em nossa pesquisa a definição de Dye sobre política pública “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, bem como as pontuações de Santos Melazzo, a de Secchi - com exceção da sua abordagem multicêntrica - e a de Bucci sobre o conceito. Entendemos que a adoção dessa definição impactará consideravelmente nossa investigação, como muito bem exposto por Agum, Riscado e Menezes (2015, p.15):

Essas questões orientaram o estudo do que, de fato, pode ser considerada uma política pública, assim como daria um guia de orientação quanto às questões que necessitam ser respondidas para uma análise mais elaborada.

Ao trabalharmos com definições de políticas públicas assumimos o risco de limitar o papel dessas ações para efetuar quaisquer análises. É entendido que uma política para ser implementada passa por fases e processos sociais. Um embate a respeito de ideias e formas de agir que, por vezes, irão direcionar certas práticas políticas. Uma abordagem teórica conceitual deve prezar por uma visão ampla do processo de constituição e aplicação de uma política pública, com isso observa-se a necessidade de reconhecer a força de grupos quanto à natureza política dessas ações.

## **b. Da relação do Direito e Políticas públicas**

Continuando nossa busca por uma análise mais abrangente e aprofundada, ao pensar sobre o Direito<sup>10</sup>, é fundamental reconhecer a interligação desse campo com outras áreas do conhecimento. A sociologia, filosofia, psicologia e economia são conhecimentos que frequentemente permeiam as discussões jurídicas, influenciando diretamente a construção do Direito. Além disso, outro campo intimamente relacionado é o de Políticas Públicas, que traz consigo conhecimentos e habilidades interdisciplinares que contribuem para o desenvolvimento e controle das ações e omissões estatais voltadas para a concretização dos objetivos constitucionais, como visto no tópico anterior. No entanto, compreender as interações entre estas áreas do conhecimento é por vezes desafiador, como muito bem exposto por Coutinho (2013, p. 2):

Quem no Brasil procura explorar as interações que existem entre o direito e as políticas públicas não tarda a constatar que há inúmeras dificuldades em fazê-lo e que

---

<sup>9</sup> Não queremos aqui ser simplistas.

<sup>10</sup> Aqui estamos usando o termo como campo de conhecimento acadêmico jurídico, no sentido “guarda-chuva”, não como ordenamento-legal do Estado.



essas dificuldades são de diferentes ordens – conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e práticas. Perguntas do tipo “é possível pensar em uma teoria jurídica das políticas públicas?”, “como as relações entre direito e políticas públicas podem ser observadas empiricamente?” ou “que critérios metodológicos podem ser empregados para descrever os papéis desempenhados pelo direito nas políticas públicas?”, assim como indagações do tipo “qual a acepção da palavra ‘direito’ no contexto das políticas públicas?” ou “existe alguma distinção relevante entre as expressões ‘direito *das* políticas públicas’ e ‘direito *nas* políticas públicas?”, traduzem, de antemão, desafios nada triviais à pesquisa nesse campo.

Nesse sentido, a organização curricular tradicional do direito, que não compreende devidamente a matéria como sendo interdisciplinar, mas sim como uma ciência auto-centrada, enfrenta obstáculos. Como argumentado por Coutinho, o Direito no Brasil “segue preso a referências e abordagens de ensino descritas como formalistas, estanques e enciclopédicas, essencialmente baseadas em ensinamentos doutrinários” (2013, p.4). O autor também pontua sobre ao mencionar que “desde o ponto de vista acadêmico, contudo, os juristas brasileiros estudam pouco as políticas públicas e o fazem com recursos metodológicos escassos e frágeis” (2013, p.3). Esses componentes são regulados juridicamente, porém o Direito não se limita apenas à regulação, mas também envolve reflexões sobre:

(...) mecanismo de disciplina, procedimentalização e de regulação da participação substantiva, bem como da mobilização de atores mais ou menos organizados na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. (...) o direito, além disso, estrutura e regula formas de prestação de contas e transparência (accountability) dessas políticas - uma vez que pode obrigar quem as opera a justificar e motivar as decisões relativas à definição de prioridades, seleção de meios, formulação de planos de execução, alocação de recursos e outras consideradas de interesse público (COUTINHO, 2013, p.6-7).

Desse modo, o debate jurídico se esvai quando não se reconhece a conexão interdisciplinar na abordagem jurídica das políticas públicas e em componentes de natureza sócio-política. Assim, o próprio sentido do direito se perde e a compreensão acerca das políticas públicas também é distorcido, como pontuado por Trubek (1971, p.9):

Não podemos interpretar leis e atos regulatórios sem entender as políticas que eles devem ‘implementar’ e as teorias que levaram a essas políticas. Mas, de outro lado, não há meios de se dizer o que é a política pública sem estudar o direito. (...) Para entender a política precisamos estudar as regras jurídicas de perto.

Além disso, Coutinho (2013, p.7) continua sua exposição da intrínseca relação que o direito tem com as políticas públicas, reforçando que:

O jurista Norberto Bobbio identificou os papéis do direito nas mudanças estruturais do capitalismo e das funções estatais ocorridas ao longo da segunda metade do século

XX. Essas mudanças, sobretudo no contexto da construção do Estado de Bem-Estar europeu<sup>11</sup>, fizeram com que o direito (como ordenamento) e as normas jurídicas passassem a estar intensamente associados à realização de objetivos públicos concretos, por meio do encorajamento, da indução e de recompensas de comportamentos (BOBBIO, 2007, p. 15).

Aos olhos de Bobbio, o direito público passa a desenhar, operacionalizar e disciplinar um conjunto amplo de ações para a implementação e monitoramento de políticas públicas<sup>12</sup> e o fez por meio sanções positivas ou premiaias, de cunho indutor, explícita<sup>13</sup>

No contexto das políticas públicas, o Direito se apresenta como uma disciplina transversal e fundamental. Uma abordagem que incorpore elementos jurídicos sobre a construção de consensos, articulações e modelagem jurídica-institucional tem muito a contribuir para o ciclo de políticas públicas. As políticas públicas não são etapas isoladas, mas sim uma parte essencial da estrutura jurídico-administrativa do Estado. Para que essa visão não se perca, é necessária uma perspectiva ampla e interdisciplinar sobre a matéria.

Sobre isso, cabe pontuar que no Brasil, ainda é muito presente uma concepção fragmentada acerca da política pública no direito, como mencionado anteriormente. Bucci ilustra isso muito bem ao dizer que:

(...) a noção estanque de “ato administrativo”, ainda ocupa lugar central no direito público brasileiro. Para os juristas administrativistas as políticas públicas são, em regra, formalmente traduzidas como uma sucessão de atos administrativos e não como um continuum articulado e dinâmico, estruturado em torno de fins previamente articulados a meios (2002, p.18).

<sup>11</sup> Trata-se, como o descreveram alguns autores, de um processo de “juridificação”, isto é, da expansão e da proliferação (em alguns casos, de uma verdadeira “explosão”) de normas destinadas a regulamentar a vida social e as burocracias no âmbito do Welfare State. Esse processo reflete um importante processo de transformação do direito, que passa progressivamente a ser funcionalizado e instrumentalizado para alcançar objetivos de política pública, com todos os problemas de legitimidade, eficácia e controle social que passam a afetar as ordens jurídicas, até então tratadas pelos juristas como sistemas coerentes e íntegros. Ver, quanto à idéia de “juridificação”, Teubner, 1987. [nota da citação]

<sup>12</sup> Comentando passagem de Bobbio e de outros autores que tratam das funções do direito, Eros Grau diz que a: “afirmação de que o direito funciona como um instrumento de implementação de políticas públicas tem o condão de evidenciar a necessidade de o tomarmos como objeto da análise funcional”. Por meio dessa análise funcional, segue Grau, pode-se considerar “as finalidades efetivamente funcionalizadas pelo direito” – e não as finalidades que o direito deveria numa perspectiva axiológica ou prescritiva. Dito em outras palavras, no campo da produção jurídica os estudos de políticas públicas podem ser tanto normativos (no sentido de prescritivos), quanto descritivos. Referindo-se a Antoine Jeammaud, Grau afirma também que uma análise funcionalista do direito nas políticas públicas pode não apenas identificar ou determinar as funções estruturadoras e reguladoras do direito, mas também tentar compreender “como os mecanismos e as representações jurídicas organizam e regulam as relações empíricas dos indivíduos, grupos específicos e classes dentro de sociedades históricas” (Grau 1996, 25 – grifo no original). [nota da citação]

<sup>13</sup> Para Bobbio as técnicas de estímulo a comportamentos podem tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. “Portanto”, diz ele, “podem ocorrer, de fato, quatro diferentes situações: a) comandos reforçados por prêmios, b) comandos reforçados por castigos, c) proibições reforçadas por prêmios e d) proibições reforçadas por castigos” (Bobbio 2007, 6). [nota da citação]

Essa perspectiva fragmentada limita o entendimento de políticas públicas “como planos de ação prospectivos que, para fazer serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose de flexibilidade e revisibilidade (isto é, serem adotados mecanismos de autocorreção), já que estão em permanente processo de implementação e avaliação” (COUTINHO, 2013, p.10).

Apesar da confusão dada na prática, há que se falar que não há uma confusão entre políticas públicas e as normas que as sustentam. Organização, planejamento, implementação, monitoramento, controle e aprendizado são termos que representam as várias fases que o Estado deve seguir para realizar suas diversas atividades, utilizando a regulação jurídica como um dos instrumentos, porém não se restringindo apenas a ela.

Toda política pública, pela força das coisas, se acha implicada no espaço do direito e carrega as marcas desse encontro. Os atores nunca deixam de contar o jurídico em seus cálculos estratégicos e além disso, as ações seguem trajetórias cujo desenho obedece também a considerações jurídicas. O direito ocupa um lugar na fábrica das políticas públicas, é um “material mobilizável”.

É certo que o direito sozinho não fará as políticas públicas inteligíveis: sua verdade não se enuncia nas categorias do pensamento jurídico, mas nada que tome forma e sentido de política pública escapará ao trabalho do direito.

É necessário cruzar dois tipos de exigências complementares: combinar a constituição política do direito e a constituição jurídica das políticas públicas. (CAILLOSSE, 2000, p. 46)

Por fim, como muito bem exposto por Coutinho, uma compreensão ampla e correta sobre a interseção do Direito com as Políticas Públicas é necessário, para que seja devidamente entendido a institucionalização e como ela se dá com o Direito e a Política Pública:

(...) enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os “pontos de chegada” das políticas públicas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225).

Ao formalizar uma decisão política e/ou técnica sob a forma de um programa de ação governamental, o direito agrega-lhe traços cogentes (isto é, vinculantes, não facultativos), distinguindo-a de uma mera intenção, recomendação ou proposta de ação cuja adoção seja facultativa. Dito de outra forma, o direito dá à política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria. E ao

serem juridicamente moldadas, as políticas públicas passam, a priori e/ou a posteriori pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade, que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo. (2013, p. 19)

Uma vez entendido, inicialmente, sobre a ligação entre o direito e políticas públicas, deve-se pensar então em como essa intersecção se dá, reconhecendo os pontos de tensão entre as duas áreas de conhecimento e a construção de mecanismos próprios para a harmonização necessária.

### **c. Da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**

É necessário adotar uma abordagem metodológica para nortear a análise. Tal abordagem deve levar em conta os aspectos e tensões sobre a conceituação de políticas públicas e sua confluência com o direito, como mencionado anteriormente.

Após pesquisa teórica, optou-se pela adoção de princípios da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) de Maria Paula Dallari Bucci. Bucci tem se dedicado a pesquisar e contribuir para a compreensão dos desafios e possibilidades da relação entre o direito e as políticas públicas no Brasil, desenvolvendo uma abordagem que busca examinar a relação entre eles, destacando a importância do direito como uma ferramenta para promover mudanças sociais e aprimorar a eficácia das políticas públicas.

A autora elabora sua teoria a partir da perspectiva que compreende a importância das Políticas Públicas:

(...) são necessárias como expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais. Dito de outro modo, seu propósito é concretizar “a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 19). (BUCCI, 2019, p.22)

Partindo da premissa que “a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito” (2019, p.3), Bucci apresenta as bases metodológicas da DPP, apontando suas aptidões analíticas, de modo que o Direito possa “dialogar com outras disciplinas ou mundos profissionais contribuindo para

a compreensão de problemas públicos amplos e complexos, em sua dimensão jurídica” (2019, p.7).

A DPP tem o objetivo de compreender os elementos peculiares da composição da relação entre políticas públicas e o direito, não assumindo uma falsa interdisciplinaridade, mas trabalhando teorias ou pautas de pesquisa a partir de premissas que fazem sentido na visão política ou econômica, por exemplo, sem necessariamente fazer sentido na visão do Direito (BUCCI, 2019, p.11). Desenvolvendo uma reflexão consistente sobre quais são seus pontos de partida, sua identidade própria e seus “pontos de chegada” (COUTINHO, 2013, p. 193).

Segundo Bucci (2019, p.26), sua abordagem é:

(...) voltada à tradução do instrumentalismo em proposições juridicamente bem formuladas e adequadamente fundamentadas, com aptidão para a análise de problemas concretos e contribuição para as soluções. Seu propósito é colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais.

(...)

O objeto da abordagem DPP é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva (BUCCI, 2018). Aspecto complementar dessa abordagem é o destaque que se dá à perspectiva do Poder Executivo (BUCCI; DUARTE, 2017).

A abordagem tem como “referências de método as categorias de *instituições* e *processos*, por serem recorrentes no âmbito da *policy analysis*” (2019, p. 27). Essa referência conduziu ao desenvolvimento de ferramentas didáticas para aplicação da DPP. Das mencionadas por Bucci em seus artigos, destacam-se aqui três principais:<sup>14</sup> a) o *Quadro de Referência de Políticas Públicas* (BUCCI, 2015); b) *Quadro de Problemas de políticas públicas* (BUCCI, 2019) e; c) o quadro de análise proposto por Coutinho.

---

<sup>14</sup> Importante frisar que as ferramentas apontadas aqui não são as únicas formas de aplicar a DPP, nem tampouco tem pretensão disso. Justamente por entender a dificuldade de qualificar ações governamentais como política pública e por saber que grande parte dos programas de ação governamental está insuficientemente institucionalizada, Bucci argumenta que a abordagem DPP pode ser aplicadas de outras formas, desde que “as suas variáveis forem úteis para ‘dissecar’ a política pública, como procedimento heurístico”. Mesmo que se faça uma utilização aproximada, sua utilização permanece válida (2019, p. 27).

Inicialmente, surgiu o Quadro de Referência de Políticas Públicas, servindo como um guia para recorte de programas de ação numa decomposição analítica. O quadro foca sua análise em 12 elementos, são eles:

1. nome oficial do programa de ação;
2. gestão governamental;
3. base normativa;
4. desenho jurídico-institucional (detalhado nos itens seguintes);
5. agentes governamentais;
6. agentes não governamentais;
7. mecanismos jurídicos de articulação;
8. escala e público-alvo;
9. dimensão econômico-financeira;
10. estratégia de implantação;
11. funcionamento efetivo;
12. aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Sobre essa ferramenta, Bucci destaca que:

O Quadro de Referência permite o isolamento do objeto de estudo mediante uma leitura sistemática das normas que constituem uma política pública, viabilizando ao pesquisador destacar o objeto de análise do conjunto de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais que o conformam, pela identificação de elementos que lhe são específicos e diferenciando-o de normas que o sustentam, mas não são exclusivas daquele programa (BUCCI e RUIZ, 2019, p.3).

O Quadro de Referência tem se mostrado uma ferramenta eficaz ao longo dos anos para os pesquisadores da área, quando analisa políticas já estruturadas e institucionalizadas. No entanto, devido à dificuldade de analisar programas e ações com esse tipo de abordagem - em decorrência da pobreza institucional de diversas políticas públicas no país -, posteriormente, se desenvolveu um novo quadro para análise, com objetivo de abarcar analiticamente políticas que não fossem tão institucionalizadas<sup>15</sup>, preenchendo a lacuna no espectro metodológico da DPP: o Quadro de Problemas de políticas públicas.

A proposta do quadro como ferramenta metodológica complementar de sistematização de informações para identificar e descrever *situações-problemas* de políticas públicas<sup>16</sup>, tem

---

<sup>15</sup> Sobre isso, Bucci deixa claro que ao usar o termo quer dizer “assentadas sobre uma base normativa que não seja um mero amontoado de normas, mas funcione como elemento de organização sistemática e efetiva da ação governamental, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas” (2019, p. 27).

<sup>16</sup> A autora usa a noção de problema público trazido por Secchi (já exposto neste estudo, nos tópicos anteriores).

como objetivo compreender os aspectos jurídico-institucionais dessas políticas (BUCCI e RUIZ, 2019, p. 3), sistematizando as relações entre variáveis relevantes da *situação-problema*, a partir de uma solução hipotética para ela.

A autora destaca que essa ferramenta foi desenvolvida:

com base em modelos já consagrados de análise de políticas públicas, como o ciclo de *formação de políticas públicas* (que simplifica o processo de criação e implementação de uma política, com grande foco no momento de *tomada de decisão* governamental), o modelo das múltiplas correntes, de Kingdon (1995) (que identifica variáveis importantes no fluxo do processo que antecede o momento de tomada de decisão acerca da política) e a perspectiva teórica que problematiza a *não-tomada de decisão*. (BUCCI e RUIZ, 2019, p. 3)

O Quadro de Problemas de políticas públicas busca sistematizar as relações entre variáveis relevantes para a descrição e compreensão de situações-problema relativas a programas de ação governamental, a partir de uma solução hipotética para ela (BUCCI e RUIZ, 2019, p. 12), identificando os 11 seguintes elementos:

1. situação-problema
2. diagnóstico situacional;
3. solução hipotética;
4. contexto normativo;
5. processo decisório;
6. etapa atual do processo decisório;
7. arena institucional;
8. protagonistas;
9. antagonistas;
10. decisores;
11. recursos de barganha;

Bucci pontua que esse método “pretende ajudar a elucidar os aspectos políticos do problema, em sua interface com os aspectos jurídicos, na medida em que procura mapear o ambiente de tomada de decisão acerca de um problema público” (BUCCI e RUIZ, 2019, p. 23).

Por fim, outra ferramenta da DPP apontada por Bucci é o quadro de análise proposto por Coutinho, “baseado em quatro papéis e tarefas para o direito e seus operadores em políticas públicas: “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (caixa de ferramentas) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como

arranjo institucional)” (COUTINHO, 2013, p. 194), bastante utilizado pelos pesquisadores em Direito.

Os papéis do direito descritos nessa abordagem de Coutinho é sintetizado na seguinte tabela:

|                        | <b>Direito como objetivo</b>   | <b>Direito como arranjo institucional</b>   | <b>Direito como ferramenta</b>   | <b>Direito como vocalizador de demandas</b>   |
|------------------------|--|---|--|---|
| <b>Idéia-chave</b>     | Direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que <i>deve ser</i> | Direito define tarefas, divide competências, articula e coordena relações inter-setoriais no setor público e entre este e o setor privado | Como “caixa de ferramentas”, direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da política | Direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização  |
| <b>Perguntas-chave</b> | Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles?               | Quem faz o que? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?                                   | Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?   | Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública? |
| <b>Dimensão</b>        | Substantiva  | Estruturante  | Instrumental   | Participativa   |

Tabela 1 - Os papéis do Direito  
Fonte: COUTINHO, 2013

O autor pontua que não apresenta um método acabado de análise, pois entende que a dimensão empírica das políticas públicas é essencial para um método contundente. Para Coutinho, “cada política pública (...) deve ser compreendida em sua especificidade, de modo que sua estruturação e modelagem jurídicas sejam concebidas e estudadas em função de seus traços próprios, não como aplicação de modelos pretensamente gerais ou universais.” (2013, p.



24), por isso ele estende um convite aos juristas, para que “sujem as mãos” nesse esforço de compreensão das políticas, bem como no desenvolvimento de abordagens.

No presente estudo, iremos seguir os princípios dessa abordagem para empreender uma análise jurídica-institucional da política migratória com os refugiados venezuelanos.

## **CAPÍTULO II: REFUGIADOS E DESLOCAMENTOS FORÇADOS**

Atualmente, vivenciamos uma realidade migratória complexa, diversificada e extremamente desafiadora. Por vezes, uma parte considerável das migrações ocorrem em meio a cenários dramáticos, marcados por conflitos, guerras, desigualdades socioeconômicas, violência, pobreza, fome e exploração.

Dentre essas circunstâncias, surgem os refugiados, indivíduos que são perseguidos devido às suas convicções políticas, origem étnica, crença religiosa, nacionalidade ou grupo social e forçados a migrar. Eles se veem obrigados a abandonar sua terra natal, suas famílias, seus bens e suas raízes, em busca de proteção e sobrevivência em países que não são os seus de origem ou residência habitual.

Além disso, enfrentam deslocamentos forçados motivados por razões econômicas prementes, pobreza, violações de direitos humanos, fome e desastres naturais e outros fatores decorrentes da mudança climática. Mesmo que esses migrantes não atendam aos critérios legais para serem reconhecidos como refugiados, encontram-se em uma situação de migração forçada.

O refúgio, por sua vez, essencialmente surge como um processo distinto dentro do segmento de migrações - ele se inicia em um contexto de graves violações que resulta na migração forçada - e nada mais é do que o legítimo exercício de um direito universalmente assegurado.

Neste capítulo, o foco será sobre essa realidade, entendendo o que constitui o refúgio, as migrações forçadas à luz do cenário internacional e dos marcos legais ao longo da história e como estes confluíram no Brasil. Também tem-se a intenção de compreender essa realidade a

partir de dados sobre esta realidade no mundo e o arcabouço teórico traçado na academia sobre as questões atinentes a esse contexto.

#### **a. Conceituação**

O refúgio surge como um instituto<sup>17</sup> do Direito Internacional consideravelmente recente, com abrangência ampla e tipificada (JUBILUT, 2007, p. 42). Ele confere a condição de refugiado a pessoa que se enquadra nos requisitos disciplinados pelas normas internacionais.

Atualmente esse *status* é reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Como exposto por Jubilut, o reconhecimento da condição envolve a violação de um ou mais dos direitos fundamentais assegurados na esfera internacional, constituintes de padrões mínimos de proteção a serem resguardados a todo ser humano (2007, p.44).

O conceito de refugiado vem se desenrolando junto com a história da humanidade. Apenas no século XX, no entanto, este começou a assumir uma nova importância no cenário global, se fazendo presente nas discussões políticas e articulações normativas por todo mundo, até se transformar em um instituto. Por isso, para entendê-lo melhor, precisamos revisitar o caminho histórico do termo no Direito Internacional. No

Ele surge inicialmente no contexto da Liga das Nações, nas primeiras décadas do século XX. Porém, à época, surge muito associado ao asilo<sup>18</sup>, só tomando devidamente forma após a 2º Guerra Mundial.

Isso se deu especialmente em razão das guerras ocorridas na primeira metade do século e à perseguição política, econômica e militar a determinados grupos (judeus, negros, ciganos,

---

<sup>17</sup> Ao usar este termo, nos referimos à definição de Miguel Reale “estruturas normativas complexas mas homogêneas formadas pela subordinação de uma pluralidade de normas ou modelos jurídicos menores a determinadas exigências comuns de ordem ou a certos princípios superiores” (1995, p.191).

<sup>18</sup> Mais a frente faremos uma breve exposição sobre o instituto do asilo internacional, diferenciando-o de refúgio (ver p.33-34).

LGBTQIA+, entre outros) que promoveram um intenso fluxo migratório por todo mundo, especialmente de migrações forçadas.

A partir da segunda metade do século XX o movimento de reconhecimento dos direitos dos migrantes e dos refugiados começou a tomar forma no cenário global<sup>19</sup>, sobretudo depois da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e da demarcação da concepção contemporânea dos direitos humanos.

Esse movimento não surge de uma boa vontade dos Estados, mas da necessidade que a comunidade internacional identificou diante do medo presente nos Estados - que se sentiam ameaçados pela chegada de diversos imigrantes e os possíveis impactos econômicos, políticos e sociais decorrentes desse fluxo - e da acentuação da violação dos direitos humanos<sup>20</sup> dos migrantes forçados - decorrente da falta de regulamentação e normas internacionais que assegurassem seus direitos, ainda mais as suas vulnerabilidades.

Sobre isso, há que se falar, brevemente, sobre a relação do direito internacional dos direitos humanos e sua relação com o direito dos refugiados.

## **b. Direitos Humanos e a proteção dos refugiados**

Os direitos humanos não podem ser compreendidos como um rol taxativo fechado. Na verdade, para que se compreenda devidamente a sua natureza e objetivo, é necessário reconhecer que tais direitos e princípios estão em constante processo de construção e reconstrução, à medida que as dinâmicas sociais se afluem.

Existem diferentes teorias na história do pensamento dos direitos humanos<sup>21</sup>. Para o presente estudo, cabe focar sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>22</sup>. Assim como

---

<sup>19</sup> Sim, infelizmente tratam-se de conquistas consideravelmente recentes para a história do Estado Moderno.

<sup>20</sup> Decorrente da DUDH - 1948.

<sup>21</sup> Como por exemplo a conceituação e divisão tradicionalmente consagrada em 3 gerações – civis e políticos; econômicos, sociais e culturais; e de solidariedade - ou também a abordagem de James Hathaway, que elabora a divisão em três ordens de direitos humanos a nível internacional, a partir da Carta Internacional de Direitos Humanos (composto pela DUDH de 1948 e dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966).

<sup>22</sup> Jubilut alerta que um adequado estudo sobre o Direito Internacional dos Refugiados deve ser efetuado de modo multidisciplinar, envolvendo inclusive o Direito Internacional dos Direitos Humanos (2007, p.30). Este,

postulou Flávia Piovesan, entendemos que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados, que se opera por meio de uma organização de garantias individuais e responsabilidades estatais, fundamentada na mesma filosofia que sustenta a proteção internacional dos direitos humanos (2016, p. 57).

A proteção dos refugiados decorre dos direitos fundamentais assegurados pela DUDH, como dito anteriormente. Há uma conexão essencial entre eles. Quando olhamos para a definição de refúgio logo vemos a intrínseca relação com os direitos humanos - a condição de refúgio surge a partir de uma violação destes direitos. A história de cada refugiado decorre essencialmente da ameaça aos direitos fundamentais, e seu direito de asilo, bem como direito de migrar<sup>23</sup> baseiam-se nos arts. 13.2 e 14 da Declaração<sup>24</sup>.

Assim como a história individual destas pessoas se entrelaça com o direito internacional dos direitos humanos, o instituto do refúgio não pode ser concebido sem o mesmo entrelace. Como muito bem exposto por Hector Gross (1988, p. 253):

Se é certo afirmar que os refugiados possuem um regime jurídico internacional específico que deriva, entre outros instrumentos, da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, não é menos certo que os princípios e critérios normativos que fundamentam esse regime se encontram na Declaração Universal de Direitos Humanos (arts. 13 e 14) (...).

A problemática dos refugiados deve ser enfrentada sob a perspectiva dos direitos humanos e a inter-relação destes. Existe uma estreita conexão entre o cumprimento das normas de direitos humanos, os deslocamentos forçados de pessoas refugiadas e as questões relacionadas à garantia de proteção.<sup>25</sup> Essa conexão se manifesta em pelo menos três aspectos do refúgio, no âmbito da proteção, da prevenção e também da solução.

Esses três encontros entre o refúgio e os direitos humanos acontecem junto com a trajetória do refugiado: antes, durante e depois do processo de solicitação de refúgio. O primeiro momento é quando ocorre a busca pelo refúgio, em decorrência de uma violação, ameaça ou

---

tem seu desenvolvimento iniciado na DUDH e acompanha os diversos tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais.

<sup>23</sup> Em sentido amplo.

<sup>24</sup> “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países” (DUDH, 1948).

<sup>25</sup> Ver a conclusão nº 56, de 1989, adotada pelo ACNUR, em: ACNUR. *Conclusión nº 56 sobre la proteccion internacional de los refugiados: aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR*. Genebra, 1990.

fundamentado temor que impede o indivíduo de permanecer ou retornar para seu país natal ou local de residência habitual, em razão de sua raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social ou opinião política<sup>26</sup>. O segundo momento é o período de refúgio, quando os direitos do refugiado devem ser protegidos e assegurado sua dignidade pelo país que o acolheu<sup>27</sup>. Por fim, o terceiro momento é quando há a solução (duradoura ou permanente) para a migração forçada, por meio da integração local, reassentamento em outros países ou repatriação voluntária<sup>28</sup>.

### **c. Marcos da legislação internacional**

Como uma resposta a esse cenário e dinâmicas, dois anos após a DUDH é fundado o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, com objetivo de ser o órgão internacional para proteção às pessoas em situação de refúgio ao redor do mundo. Apesar desse passo inicial, também era necessário sistematizar uma regulamentação dos direitos e normas específicas para os refugiados. Nesse sentido, em 1951 foi elaborado a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (chamada como Convenção de 1951), determinando direitos e deveres que os refugiados e os países acolhedores tem diante do refúgio, com o objetivo de resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial.

A Convenção trouxe diversos avanços sobre a questão para comunidade internacional e até hoje é tida como pedra angular da proteção a refugiados. O documento tutelou importantes princípios e direitos, como, por exemplo, o princípio de *non-refoulement*<sup>29</sup> e da não-

---

<sup>26</sup> Nessa etapa os mais variados direitos fundamentais são entrelaçados, como o direito à vida, à liberdade, à segurança (art. 3º da DUDH), o direito à igualdade e à não discriminação (arts. 1º e 2º), o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º), à liberdade de expressão (art. 19º) e de pensamento, consciência e religião (art. 18º), entre outros.

<sup>27</sup> Nessa fase, alguns dos principais direitos a serem assegurados são o direito à igualdade e à não discriminação (arts. 1º e 2º da DUDH), o direito à igualdade perante a lei, na determinação do status de refúgio (arts. 7º, 8º e 11º), o direito a condições dignas de vida (art. 25), entre outros.

<sup>28</sup> Aqui vemos a proeminência de direitos como o direito à nacionalidade (art. 15 da DUDH), direito de regressar ao país de origem (art. 13), direito à igualdade perante a lei (art. 7 e 8-11), o direito à participação política (art. 21), entre outros.

<sup>29</sup> O princípio de *non-refoulement* (art. 33.1 da Convenção), é uma pedra basilar do direito internacional dos refugiados. Determina a proteção dos indivíduos em situação de refúgio contra o retorno forçado para um país onde suas vidas, liberdades ou direitos fundamentais estejam em risco. Esse princípio estabelece que nenhum

discriminação, o direito ao trabalho, à educação e à proteção das liberdades fundamentais. Também estabeleceu padrões básicos para o tratamento de refugiados, incentivando o desenvolvimento desse tratamento pelos Estados.

A Convenção de 1951 também trouxe uma nova uniformização e aprofundamento sobre o conceito de refúgio a nível internacional, dispondo em seu artigo 1º o reconhecimento da qualidade de refugiado para toda pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1915, preencha as seguintes condições:

“Temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951).

Como mencionado, a definição de refugiados da Convenção de 1951 só abrangia contextos anteriores a 1º de janeiro de 1951 - o que começou a gerar um impasse. Ao longo do tempo, à medida que surgiam novas circunstâncias que resultaram em conflitos e perseguições, aumentava-se constantemente a necessidade de medidas apropriadas para garantir a proteção destes novos fluxos migratórios de refugiados. Diante disso, em 1967 foi oficializado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados da ONU, ampliando os direitos previstos na Convenção de 1951, eliminando as barreiras geográficas e temporais no reconhecimento do status de refugiado e levando os países que ratificaram o documento à aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados. O Protocolo foi um documento independente cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951. Os países que ratificam a Convenção e/ou o Protocolo<sup>30</sup> aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas

---

Estado deve expulsar, rechaçar ou devolver um refugiado para um território onde ele corra o risco de sofrer perseguição, tortura, tratamento desumano ou degradante, ou outras violações graves de direitos humanos.

O *non-refoulement* tem base em diversos instrumentos internacionais, incluindo a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Esses instrumentos proíbem expressamente o *refoulement* e estabelecem a obrigação dos Estados de garantir a proteção adequada aos refugiados.

Esse princípio implica que os Estados devem conduzir procedimentos justos e eficazes para determinar o status de refugiado de cada indivíduo, a fim de assegurar que nenhum deles seja retornado ao perigo. Além disso, os Estados devem garantir que os refugiados tenham acesso a mecanismos de proteção, incluindo asilo, e que seus direitos fundamentais sejam respeitados, independentemente de sua condição migratória.

<sup>30</sup> A Convenção de 1951 foi recepcionada no ordenamento brasileiro pelo Decreto-legislativo 11, de 7 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Já o Protocolo de 67 foi recepcionado

funções e, em particular, a facilitar a competência do órgão de promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação.

Estes documentos influenciaram os ordenamentos de diversos países ao redor mundo, como por exemplo a promulgação de uma emenda ao *Immigration and Nationality Act*, nos Estados Unidos, em 1978, através da qual a disparidade nas cotas de imigrantes entre o hemisfério ocidental e oriental foi eliminada, estabelecendo-se, assim, as diretrizes para a concessão de vistos de residência a refugiados que desejam ingressar em território norte-americano.

Em 1984 é publicada a Declaração de Cartagena, elaborada por representantes de países latino-americanos. O documento ampliou o conceito de refugiado para também garantir proteção às pessoas oriundas de países em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, dado o contexto de novos fluxos migratórios que ocorriam na América Latina à época<sup>31</sup>. Foi um importante avanço para o desenvolvimento do conceito de refugiado no direito internacional. Na definição da Declaração também foram considerados aspectos locais e regionais, englobando fatores como a violência generalizada, a agressão estrangeira e outras circunstâncias que perturbem a ordem pública.

Em 1990 é aprovada a Resolução 45/158 da AGNU referente à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas famílias, garantindo o direito ao trabalho e à segurança social aos migrantes regulares.

A ONU elaborou em 2016 a Declaração de Nova York, estabelecendo um conjunto de medidas para fortalecer a resposta internacional a grandes movimentos de refugiados, “tendo em vista a insuficiência da normativa internacional para tratar da questão migratória, considerando-se que atualmente há um nível sem precedentes de mobilidade humana” (CHIARETTI, et al, 2020, p.6). A Declaração levou em consideração os Objetivos do

---

pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972.

<sup>31</sup> A definição da declaração de 1951 não era suficiente para abarcar os contemporâneos fluxos complexos de deslocamento forçado, oriundos principalmente de regiões rurais e dificilmente enquadráveis nas categorias tradicionais de perseguição, inclusive em razão da mistura entre conflitos armados e pobreza extrema (SARTORETTO, 2018, p. 134-149).

Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas e também discorreu sobre a colaboração para que fosse assumido um pacto global para refugiados.

Esse pacto, por fim, foi elaborado e, em dezembro de 2018, publicado, na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (A/RES/73/151). O *Pacto Global sobre Refugiado*<sup>32</sup> teve origem nos princípios fundamentais de dignidade humana e solidariedade internacional e busca operacionalizar os princípios da partilha de responsabilidades para melhor proteger e auxiliar os refugiados e apoiar os países e as comunidades anfitriãs.

O Pacto faz questão de mencionar que tem uma natureza totalmente apartidária, inclusive em sua implementação, e está alinhado com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas. Ele se baseia no regime internacional de proteção aos refugiados, centrado no princípio fundamental da não devolução (non-refoulement), centrado na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Os princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência - A/RES/46/182 e todas as resoluções subsequentes da Assembleia Geral sobre o assunto, incluindo a resolução A/RES/71/127 -, bem como a centralidade da proteção, também orientam a aplicação geral do pacto global.

O Pacto Global é orientado por instrumentos internacionais relevantes de direitos humanos e por instrumentos para proteção de refugiados e apátridas.

#### **d. A legislação brasileira**

O Brasil está comprometido com a normativa de proteção dos refugiados desde os primórdios da fase de universalização deste instituto, no início da década de 50 do século XX, uma vez que ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 1951 quanto o Protocolo de 1967, além de fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958. (JUBILUT, 2006, p. 171)

Entretanto, levou-se mais de duas décadas para que houvesse uma efetiva acolhida política a refugiados no país, no final da década de 1970. Apenas com o processo de

---

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c658aed4.pdf>



redemocratização pós ditadura civil-militar o país passou a formalmente galgar passos para a institucionalização de uma proteção mais contundente aos refugiados.

Resultado de acalorado debate travado entre distintas categorias profissionais, acadêmicas, populares e políticas, o processo constituinte brasileiro, durante a década de 1980, impulsionado pelo movimento de redemocratização do país, possibilitou a inclusão, na Constituição Federal de 1988, de institutos jurídicos de grande magnitude, os quais consagraram garantias que prenunciava um projeto de Estado com ênfase no bem-estar social. Definindo como sua base um elenco de princípios que devem orientar as ações do Brasil (art. 1º da CF/88), a dignidade da pessoa humana se destaca como objetivo e princípio norteador de toda a proteção dos direitos humanos no Estado brasileiro.

Sobre a Constituição, Jubilut discorre (2007, p.180-181) que:

Constituem ainda, princípios elencados pela Constituição Federal de 1988 os relativos às relações internacionais, presentes no artigo 4.º, conforme ensina José Afonso da Silva: “Os princípios relativos à comunidade internacional são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional” (1994, p.152). Entre esses princípios destaca-se, (...), a prevalência dos direitos humanos, prevista no inciso II do supracitado artigo e a concessão de asilo político, estipulada no inciso X do mesmo diploma legal.

Com base nesses princípios,<sup>448</sup> pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo,<sup>449</sup> são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988 (...).

Além disso, o art. 5º, caput da Carta Magna assegura 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, nos termos seguintes”, conferindo a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros e estendendo todas as garantias e obrigações do ordenamento brasileiro aos estrangeiros refugiados no Brasil.

A partir desse ímpeto constitucional, que resultou no aumento da importância e enfoque dos direitos humanos e, conseqüentemente, dos direitos dos refugiados, foi elaborada a Portaria Interministerial 394, em 1991. Essa portaria ampliou a gama de direitos dos refugiados e estabeleceu um procedimento específico para a concessão de refúgio, envolvendo tanto a análise dos casos individuais pelo ACNUR quanto a tomada de decisão final pelo governo brasileiro (JUBILUT, 2007, p. 175).

O seguinte e decisivo avanço na trajetória nacional de proteção aos refugiados foi a concepção de um projeto de lei que abordava o Estatuto Jurídico do Refugiado. Esse projeto foi aprovado e culminou na promulgação da Lei 9.474 (Estatuto dos Refugiados), em 1997, que passou a ser a legislação nacional abrangendo o tema, representando um marco significativo na garantia de proteção aos refugiados, consolidando o Brasil como um Estado acolhedor que efetiva o Direito Internacional dos Direitos Humanos (JUBILUT, 2007, p. 176).

O Estatuto dos Refugiados apresentou uma abordagem mais abrangente do que o conceito convencional, conforme observado por Chiaretti e Severo (2018, p. 247-251). Além de conferir proteção aos apátridas, ampliou as situações em que o status de refugiado pode ser concedido, abarcando casos em que a vida, segurança ou liberdade da pessoa tenham sido ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações massivas dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Esse conceito ampliado estava alinhado também com a visão estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984, que, como mencionado, trouxe avanços para o contexto dos refugiados no Direito Internacional. Porém, apesar do Brasil ter adotado um conceito amplo em sua legislação, Chiaretti, Luchini e Carvalho apontam que ainda existem situações de vulnerabilidades de migrantes que ainda não estão nele compreendidas (2020, p.5).

Dando continuidade no histórico brasileiro, no âmbito federal, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) foi criado, a partir do estabelecimento da Lei nº 9.474/1997, com o objetivo de reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiado de pessoas que buscam proteção internacional no Brasil.

Trata-se de órgão multiministerial do qual participam diferentes ministérios e entidades do governo, a sociedade civil e a ONU, por meio do ACNUR. É um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Suas competências e composição estão definidas no art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados.

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Com o passar do tempo e com as mudanças no mundo, diversos fatores contribuíram para a necessidade de uma nova legislação de migração. Em primeiro lugar, o cenário global experimentou mudanças significativas, como o aumento da migração internacional por motivos econômicos, políticos e humanitários. Inclusive o Brasil experimentou um considerável aumento no fluxo migratório na última década, sobretudo aumentando ano após ano o número de refugiados no país.

Essas mudanças exigiram uma legislação mais abrangente e que lidasse de uma forma melhor com as demandas atuais das dinâmicas migratórias. Assim, em 2017 foi promulgada a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017).

Com esse diploma legal, o Brasil passou a conferir proteção complementar aos migrantes vulneráveis. A Lei estabeleceu diversas formas de proteção, incluindo a provisão do visto de acolhimento humanitário, conforme definido no artigo 14, parágrafo 3º da lei. O visto de acolhimento humanitário pode ser concedido a indivíduos provenientes de países que apresentam:

(...) grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2017).

Tudo isso, culminou, por fim, em uma definição de refugiados como pessoas que se encontram em território estrangeiro por razões legítimas de receio de perseguição em decorrência de sua raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social específico ou opinião política. Além disso, também estão presentes aqueles que deixaram seu país de origem devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e à ocorrência de conflitos armados.

Nos últimos anos, com o aumento do fluxo migratório no mundo e no Brasil, tem-se observado uma crescente iniciativa por parte dos estados e municípios no estabelecimento de órgãos colegiados e grupos consultivos voltados para a questão dos refugiados e migrantes, em conjunto com o CONARE. Essas medidas visam promover a implementação de políticas públicas locais que sejam eficazes e adequadas para atender às necessidades dessa população. Para melhor visualizar a abrangência dessas iniciativas, apresentamos em anexo (**ANEXO I**)<sup>33</sup> um mapa que sistematiza os comitês e conselhos atualmente existentes no território brasileiro.

Nesse contexto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) desempenha um papel de observador nos diferentes comitês estaduais e municipais, fornecendo suporte técnico para o planejamento, a elaboração e a execução de políticas públicas voltadas para refugiados e migrantes.

Atualmente, o país caminha para a elaboração de uma Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, como estipulado no artigo 120 da Lei de Migração. A política deve prever parceria do governo federal com estados e municípios para o atendimento a imigrantes e refugiados que chegam no país, e também para os migrantes internos, contando com a participação de empresas, órgãos internacionais e movimentos sociais. O Ministério da Justiça e Segurança Pública, juntamente com o CONARE, demais ministérios, Congresso Nacional e sociedade civil estão reunindo esforços para juntos elaborarem a Política Nacional de Migração.

#### **a. Asilo e uma breve diferenciação**

Nesse mesmo cenário do direito internacional diante das migrações forçadas, existe o instituto do asilo. Para que entendamos devidamente o refúgio, precisamos fazer uma breve diferenciação sobre o asilo.

Ele trata-se de um instituto em que um Estado, em seu poder discricionário, concede imunidade a um indivíduo diante de perseguição política experimentada por ele em outro Estado, protegendo-o enquanto sua jurisdição (JUBILUT, 2007, p.37-38).

---

<sup>33</sup> Fonte: ACNUR Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>

Apesar de algumas semelhanças<sup>34</sup> que o asilo tem com o refúgio - ambos apresentam o mesmo objetivo e a mesma base de atuação: “visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos” (JUBILUT, 2007, p.43) - tratam-se de institutos distintos.

O asilo é positivado nos ordenamentos e em tratados regionais muito anteriormente ao refúgio (que só surge no século XX). Apesar disso, ele tem uma abrangência mais reduzida do que o refúgio, digamos assim, por abarcar perseguições limitadas a questões políticas. As hipóteses de concessão do asilo são mais discricionárias, devido a carência de um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo, como o ACNUR. Tampouco existem obrigações internacionais ao Estado de acolhida, nem a exigência de elaboração de políticas de integração local (JUBILUT, 2007, p.49-50).

#### **e. O refúgio em dados**

Apesar de todos os avanços e esforços internacionais e nacionais na proteção dos direitos dos refugiados, como exposto ao longo do capítulo, tal grupo permanece em uma condição vulnerável. A marginalização, as barreiras no acesso aos serviços de saúde, a discriminação e a condição de empobrecimento são algumas das adversidades enfrentadas pelos migrantes ao efetivamente adentrarem o território de um Estado (SACRAMENTO, 2019, p. 37). Vários países também implementam medidas direcionadas para restringir o fluxo migratório<sup>35</sup>, especialmente os países desenvolvidos. No entanto, tais políticas são incompatíveis com a promoção da saúde dos migrantes, como apontado por Ventura (2015, p. 59).

---

<sup>34</sup> Sobre as principais semelhanças, tem-se o fato de: a) ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses; b) ambos asseguram a vedação da saída compulsória dessas pessoas e; c) ambos se baseiam na solidariedade e na cooperação internacional e se fundam no respeito aos direitos humanos, têm caráter humanitário e são abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (JUBILLUT, 2007, p. 45)

<sup>35</sup> Falaremos mais sobre isso no final deste capítulo.

As pessoas em refúgio são frequentemente retratadas como "estranhos", sendo concebidos meramente como força de trabalho a serviço dos interesses dos países acolhedores, e sendo vistos como "menos humanos" em relação ao restante da população, como bem alertou Bauman (2016) em seu livro "Estranhos à nossa porta".

No mundo, os dados sobre a realidade dos refugiados são alarmantes, segundo a Organização Internacional das Migrações<sup>36</sup>, o ano de 2020 teve 89,4 milhões de pessoas em deslocamentos forçadas<sup>37</sup>, destes, 26,4 milhões eram refugiados ao redor do mundo. Se comparado ao número de refugiados em 2000 (14 milhões), em 2022 o ano fecha com quase o dobro da quantidade de refugiados (26,4 milhões) e, se comparada com 2010, o número atual ultrapassa o dobro da quantidade de refugiados à época (10,5 milhões), evidenciando com clareza a crise humanitária migratória vivida no mundo (OIM, 2021)<sup>38</sup>. A mudança dos países que receberam os refugiados ao longo da última década está registrada na tabela do Global Trends (2022) da ACNUR:

---

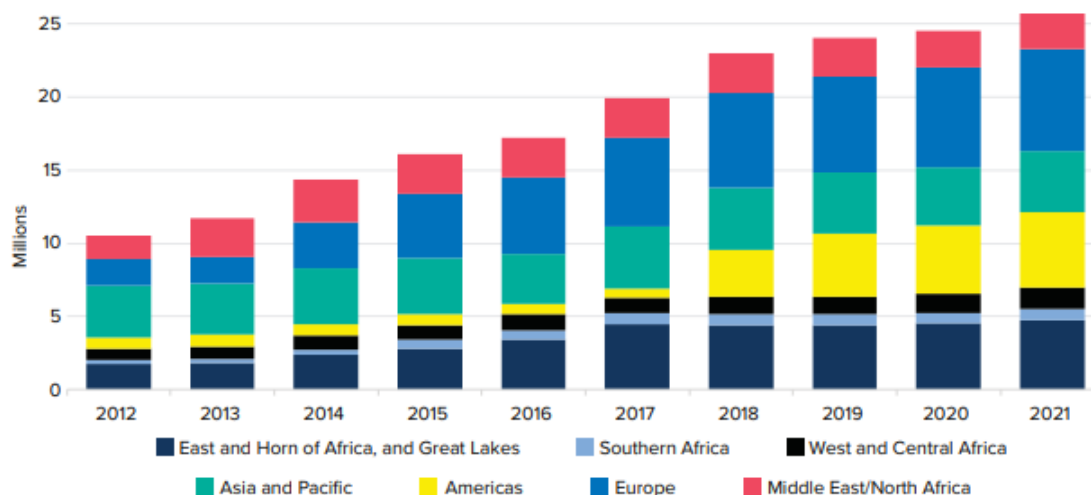
<sup>36</sup>Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/WMR-2022-EN.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/WMR-2022-EN.pdf)

<sup>37</sup> Incluindo refugiados, requerentes de asilos, venezuelanos deslocados e deslocados internos.

<sup>38</sup> Fonte: OIM, em: WORLD MIGRATION REPORT 2022. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/WMR-2022-EN.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/WMR-2022-EN.pdf)

## By region of asylum

Figure 3 | People displaced across borders by region | 2012–2021



**Tabela 2** - Comparativo de pessoas em migração forçada entre fronteiras, divididas por regiões (2012-2021)

Fonte: UNHCR, 2022

Hoje, 72% da população de migrações forçadas se originam de 5 países - Síria (6,8 mi), Venezuela (4,6 mi)<sup>39</sup>, Afeganistão (2,7 mi), Sudão do Sul (2,4 mi) e Myanmar (1,2 mi). Os cinco países que mais recebem a massa de migração forçada abarcam 36% dessa população, são eles Turquia (3,8 mi), Colômbia (1,8 mi), Uganda (1,5 mi), Paquistão (1,5 mi) e Alemanha (1,3 mi) (UNHCR, 2021). Segundo o último relatório do ACNUR, 72% dos refugiados e venezuelanos deslocados no mundo vivem em países vizinhos aos seus países de origem.

Segundo os dados da UNHCR'S *Refugee Population Statics Database*, no final de 2021, estima-se que dos 89, milhões de pessoas deslocadas à força, 41% correspondem à crianças<sup>40</sup>, em um total de 36,5 milhões de menores de 18 anos de idade. Entre 2018 e 2021, estima-se o

<sup>39</sup> Há 6,1 milhões de venezuelanos em deslocamento forçado no mundo, esse número inclui refugiados, migrantes e solicitantes de asilo venezuelanos relatados por meio da Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela (Disponível em: <https://www.r4v.info/>).

<sup>40</sup> As crianças representam 30% da população mundial, mas quanto às pessoas deslocadas à força, elas representam 41%.

nascimento de 350-400 mil crianças em contexto de refúgio anualmente, totalizando 1,5 milhões de bebês refugiados.

Em 2021, 57.500 refugiados foram reassentados, dois terços a mais do que no ano anterior (34.400), de acordo com estatísticas do governo. O ACNUR apresentou 63.200 refugiados aos Estados para reassentamento.

#### **a. O Contexto brasileiro**

Seguindo a tendência internacional, no Brasil os números de migrações forçadas direcionadas ao país também tendem a crescer nos próximos anos (CAVALCANTI, 2022). Nesse contexto, a problemática da massa migratória de refúgio vem ganhando cada vez mais o debate público, especialmente com a repercussão nos meios de comunicação sobre as migrações de venezuelanos, haitianos, cubanos, senegaleses, sírios e afegãos para o Brasil.

Se tratando do refúgio, o Brasil sofreu uma mudança considerável em seu cenário. De acordo com o projeto “2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e refúgio no Brasil” produzido pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Universidade de Brasília (UnB) (CAVALCANTI, 2021), em 2011 o país tinha 86 novos refugiados reconhecidos anualmente. Em 2020, no entanto, o país já lida com um número expressivamente maior, contando com 26,5 mil novos refugiados anuais reconhecidos. As solicitações de reconhecimento da condição de refúgio também aumentaram - foram de 1,4 mil (2011) para 28,8 mil em 2020.

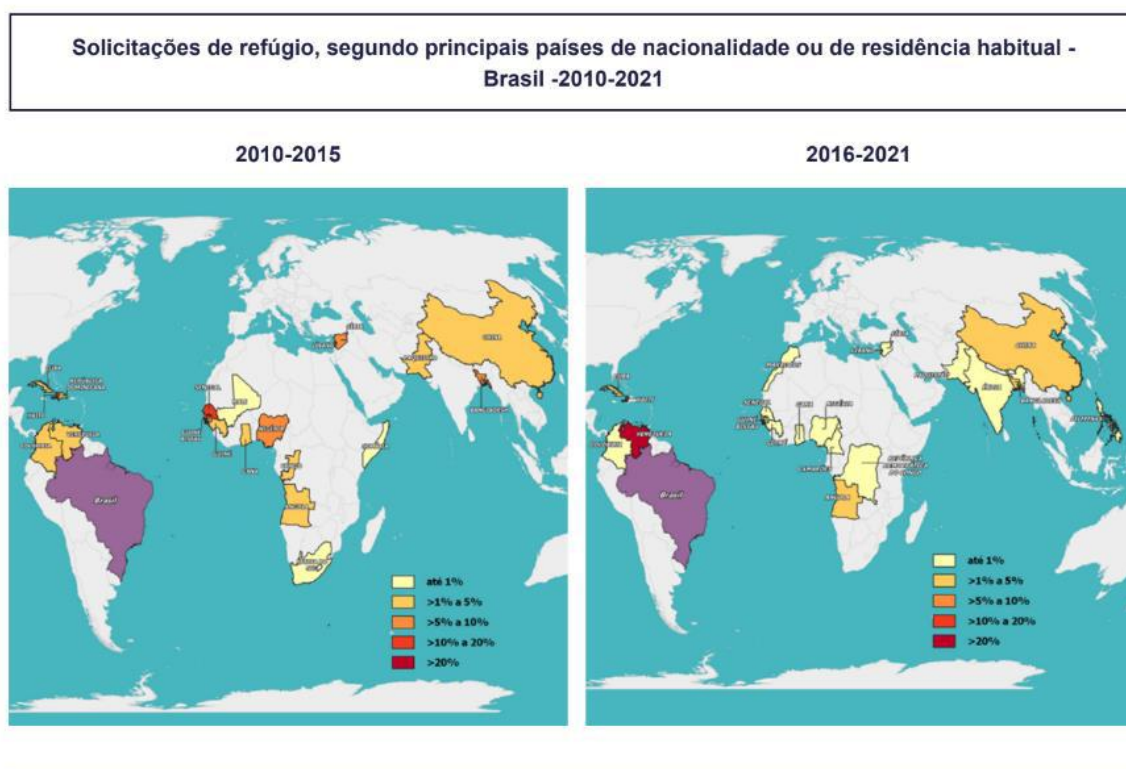
No período 1997-2009 o Brasil recebeu 2.488 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. A maior parte destas solicitações ocorreram no ano de 2006. As principais nacionalidades solicitantes do reconhecimento da condição de refugiado nesse período eram os colombianos (13,4%), congoleses (11,4%), libaneses (10,6%) e bolivianos (10,5%).

Já entre os anos de 2010 e 2021 um total de 298.331 pessoas solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, um volume mais de 100 vezes superior àquele verificado para os primeiros 13 anos de vigência da Lei 9.474/97. Destacam-se os anos



de 2020 (26.577), e 2019 (21.241) (CAVALCANTI, 2022) como aqueles que registraram os maiores registros de solicitações reconhecidas, considerando todo histórico do Brasil. Estes anos juntos representam cerca de 83,9% do total de pessoas que obtiveram refúgio no país entre 2010-2021, demonstrando um paradigma migratório novo. Ao comparar o período 2010-2015 com o de 2016-2021, nota-se que o último apresentou um número de solicitações de cerca de 593,9% maior.

Desde 2016 as solicitações de refúgio no país têm crescido consideravelmente. Nesse processo, houve uma mudança acerca dos países de origem das solicitações de refúgio (entre 2010 e 2021). Até 2015, os países de origem eram sobretudo do continente africano (40,6%), sendo os senegaleses o de maior contingente (6.556). Já a partir de 2016 (até 2021), os principais contingentes foram os venezuelanos (174.945), haitianos (33.533) e cubanos (11.425) que em conjunto concentraram 85,2% do total de solicitações no país. A informação sobre os países de origem das solicitações de refúgio estão melhor expostos na figura abaixo:



**Tabela 3** - Solicitações de Refúgio Segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual (2010-2021)

Fonte: OBMigra, 2022

Entre os anos de 2010 e 2015, as pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil eram principalmente homens (75,4%). No período 2016-2021 os homens seguiram como grupo majoritário (57,8%), porém o número sofreu uma diminuição, diante do aumento do registro de solicitações de mulheres. Quanto à idade dos solicitantes, ambos os períodos apresentaram padrões semelhantes, com maior prevalência nos grupos de “25 a 39 anos”, “15 a 24 anos” e “40 a 59 anos”.

Após a COVID-19, em 2020, os números de solicitação de refúgio acentuaram-se ainda mais, em 2020 o país recebeu 28.899 solicitações e no ano seguinte, 2021, 29.107. Mesmo diante de um contexto adverso à mobilidade humana internacional, o ano de 2021, a exemplo do ano de 2020, também registrou variação positiva (1.887%), se comparado ao ano de 2011, quando o país recebeu 1.465 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (CAVALCANTI, 2021).

Em 2021, a relação da nacionalidade dos principais solicitantes mudou - os venezuelanos continuaram em primeiro, com 78,5% dos pedidos, os angolanos passaram a ser o segundo, representando 6,7% das solicitações e os haitianos ficaram em terceiro lugar, correspondendo à 2,7%. O CONARE analisou quase 71 mil solicitações de refúgio. Destas, 72,2% das solicitações apreciadas foram registradas nas UFs que compõem a Região Norte do Brasil, especialmente o Acre e Roraima.

Das solicitações reconhecidas (total de 3.086), 77% foram de venezuelanos e em segundo lugar, 11,8% correspondiam a cubanos. A categoria de fundamentação mais aplicada para o reconhecimento da condição de refugiado foi “Opinião política”, responsável por 46,9% do total de fundamentações, seguida por “Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)”, que representou 31,5% desse total. Por sua vez, as categorias de fundamentação “Grupo Social” e “Religião” corresponderam, respectivamente, a 12,9% e 3,5% do total de fundamentações registradas.

**f. A xenofobia no discurso dos movimentos de extrema direita: a reivindicação securitária**

Ao longo das últimas décadas, juntamente com o neoliberalismo, os movimentos de extrema direita têm ganhado força por todo o mundo. Tanto na Europa, quanto nos países do continente americano, é possível observar o fortalecimento significativo da extrema direita, alcançando eleitorado em diversos países. Figuras políticas como Donald Trump (EUA), Marine Le Pen (França), Matteo Salvini (Itália) e Jair Bolsonaro têm tomado a cena em seus países, muito bem apoiados por uma significativa parcela das respectivas populações.

Essa ascensão política tem sido impulsionada por uma série de fatores complexos, como o descontentamento com o sistema político tradicional, a insatisfação com as políticas de imigração, o medo da globalização e uma busca por identidade nacionalista.

Há que se falar que o crescimento da extrema direita não ocorre de forma homogênea em todos os países. É evidente que as especificidades políticas, históricas, econômicas e sociais de cada nação influenciam nesse processo. No entanto, ao observar mais atentamente esses movimentos, é possível perceber contundentes simetrias. Encontrado espaço político em diversos lugares, mobilizando eleitores desiludidos e explorando questões sensíveis, os movimentos têm encontrado denominadores comuns no mundo ao falar de imigração e a identidade nacional.

A Polônia, Hungria, Grécia, Espanha, Alemanha também têm registrado nos últimos anos contínuo fortalecimento da extrema direita em seus respectivos cenários políticos. Cada vez mais novos políticos de partidos como o alemão *Alternative für Deutschland* (AfD) tem sido eleitos, o que para muitos configura um quadro de ameaças para a democracia na Europa. Tais movimentos, assim como os políticos citados acima, têm em comum a reivindicação de uma política migratória mais restrita, fechamento de fronteiras terrestres por meio de muros, a suposta proteção da identidade cultural nacional, a rejeição a blocos econômicos (como União Européia, MERCOSUL), a defesa dos valores tradicionais e da segurança econômica e social do país. Nesse encontro de simetrias, pode-se perceber o que alguns autores ironicamente chamam de “a internacional da extrema direita” - o norteador desses movimentos espalhados pelo mundo.

Muitas vezes, a retórica de tais movimentos está associada a uma agenda xenófoba, discriminatória e contrária aos valores democráticos e aos direitos humanos. O medo da ameaça cultural, da expropriação de sua terra pelo estrangeiro (como diz Bauman) é facilmente percebido nos principais discursos.

Por vezes, a fala xenofóbica vem camuflada através da reivindicação securitária. Argumentando pela defesa da economia e da segurança nacional pinta-se os fluxos migratórios de países indesejados como reais ameaças ao país, promessas de profundas instabilidades e altas chances de colapsos sociais - o estrangeiro de fato é percebido como “estranhos em nosso meio”, “aparecendo o tempo todo e assombrando todos os setores da população com uma intensidade e num grau mais ou menos semelhantes” (BAUMAN, 2016, p. 14).

A solicitação de restrição do ingresso de estrangeiros em território nacional, fundamentada no discurso securitário, configura-se como um chamado de legitimação do sentimento xenófobo no imaginário social.

Ao aderir à argumentação baseada na segurança nacional, corre-se o risco de criar uma atmosfera hostil em relação ao imigrante<sup>41</sup>, alimentando estigmas e discriminações. A xenofobia, nesse contexto, é impulsionada por um temor infundado, muitas vezes calcado em estereótipos e generalizações simplistas, que contribuem para o fortalecimento de barreiras culturais e sociais. Essa dinâmica apresenta efeitos nefastos, tanto do ponto de vista humanitário quanto dos direitos mais fundamentais consagrados em nosso ordenamento.

Com a chegada da pandemia e todo medo social decorrente dela, os discursos e sentimento xenofobos se acentuaram ainda mais ao redor do mundo - inclusive com relação a culpabilizar e estigmatizar os chineses pela pandemia mundial<sup>42</sup> - dando ainda mais apoio a políticas que colocam em xeque direitos e garantias dos imigrantes.

Seguindo esse movimento, o Brasil, nos últimos anos, começou a adotar políticas nesse sentido, diante do quadro político com força da extrema direita. No próximo capítulo será falado

---

<sup>41</sup> Vale pontuar que essencialmente este sentimento vai contra o imigrante indesejado, normalmente de países menos desenvolvidos, tidos como subalternos.

<sup>42</sup> Episódio que teve grande repercussão nas redes sociais em 2020 e 2021.

sobre como essa dinâmica tem se materializado quanto as migrações no país, especialmente aos refugiados venezuelanos, retroalimentando o imaginário xenofóbico social.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISE DA POLÍTICA DE FECHAMENTO DA FRONTEIRA BRASILEIRA EXCLUSIVAMENTE PARA VENEZUELA EM TEMPOS DE COVID-**

#### **19**

Neste capítulo o estudo será direcionado a uma reflexão sobre as políticas públicas para refugiados no Brasil, especialmente nos últimos anos, com o advento da pandemia da COVID-19. Será dado um olhar mais aprofundado sobre uma política específica adotada pelo Governo em 2020 e 2021 - o fechamento das fronteiras do país com a exclusão explícita de venezuelanos através das Portarias Interministeriais -, por entender que elas refletem um ponto importante sobre a política migratória dos últimos anos do Brasil.

A análise consistirá tanto na política pública em si, a partir da abordagem do Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2019), quanto também aos impactos qualitativos gerados para os refugiados e as sugeridas consequências dessa medida na realidade de refúgio no Brasil em 2020 e 2021. Esse exercício se dará a partir da metodologia de pesquisa teórica de artigos acadêmicos, pesquisas quali-quantitativas de base de dados de organizações como ACNUR, OMI, CONARE, OBMigra<sup>43</sup>, entre outros. Além disso, também será utilizada a metodologia de *clipping*, ferramenta de comparação de informações, que permite compreender, a partir de diferentes ângulos e narrativas dos veículos de comunicação, um determinado objeto de estudo (CARVALHO; MOREIRA; CORDEIRO, 2018).

---

<sup>43</sup> O OBMigra (Observatório das Migrações Internacionais no Brasil) foi instituído em 2013, a partir de um Termo de Cooperação entre o Ministério do Trabalho (MTb), por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB). Com a extinção do Ministério do Trabalho (MTb) em janeiro de 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) assumiu as competências referentes às questões de imigração laboral, incluindo o CNIg, o que levou o OBMigra a cooperar diretamente com o MJSP. O objetivo principal do OBMigra consiste em expandir a compreensão acerca dos movimentos migratórios de natureza internacional no território brasileiro, por meio da realização de pesquisas teóricas e empíricas, visando identificar e propor abordagens inovadoras para o aprimoramento das políticas públicas relacionadas às migrações internacionais e seu impacto na sociedade.

## A. A diáspora venezuelana

Segundo os dados do ACNUR (UNHCR, 2022, p.6), o número de venezuelanos deslocados pelo mundo entre 2020 e 2021 aumentou em mais de meio milhão, à medida que as restrições de viagens decorrentes da COVID-19 se atenuaram na região. O número cresceu de 3,9 milhões (2020) para 4,6 milhões. Do final de 2021 até maio de 2022, não foi observado mudanças significativas sobre esse dado (UNHCR, 2022)<sup>44</sup>.

Desse total, em torno de 80% deslocam-se para países da América Latina e Caribe, sendo o Brasil um dos destinos dos migrantes, seja como país de trânsito, ou como de destino (SANT'ANA, 2022, p. 150).

Desde 2016 o maior contingente de solicitação de refúgio no Brasil é de venezuelanos (174.945)<sup>45</sup>. Em 2021, representaram 78,5% dos pedidos e 77% das solicitações reconhecidas pelo CONARE (do total de 3.086 concessões). Em razão disso, o presente estudo focou na realidade dos migrantes em deslocamento forçado advindos da Venezuela<sup>46</sup>. Escolheu-se debruçar com mais atenção para compreender as especificidades e dilemas da realidade vivida. Para isso, segue abaixo uma breve síntese do que ocasionou a atual crise humanitária da Venezuela<sup>47</sup>.

A partir do ano de 2015, houve um notável incremento no fluxo migratório dos venezuelanos em direção a outras nações, ocasião em que diversos países do continente americano, incluindo o Brasil, testemunharam um expressivo aumento no registro da presença de refugiados venezuelanos em seus respectivos territórios (SIMÕES, 2017). O fluxo venezuelano para o Brasil a partir de 2016 era principalmente motivado pela procura de serviços médico-hospitalares e o intuito de permanecer no país (VAZ, DE AGUIAR FILHO, 2022, p.6), tendo Roraima como principal porta de entrada para o país (CERÁVOLO; FRANCHI, 2020).

---

<sup>44</sup> Fonte: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/100-million-forcibly-displaced.html>

<sup>45</sup> CAVALCANTI, 2022, p. 8.

<sup>46</sup> Quando nos referirmos à venezuelanos nesta sessão, queremos abranger tanto os cidadãos nacionais do país, quanto as pessoas de residência habitual nele.

<sup>47</sup> Não temos aqui a pretensão de entrar em pormenores sobre as questões históricas, políticas, ecocômicas e sociais do país. Justamente por entender que não temos ferramentas suficientes para desenvolver uma análise desse contexto, partiremos de referências à trabalhos acadêmicos que buscaram analisar sociologicamente o caso venezuelano.

Simões (2017) avalia que os motivos da crise venezuelana eclodida a partir de 2015 tem raízes bem anteriores. Estão atreladas a questões econômicas, políticas e sociais que ao longo das últimas décadas conduziram o país a uma profunda crise.

A condição social do país tem sido marcada por uma precarização generalizada das condições de vida da população, com altos índices de pobreza, escassez de alimentos e medicamentos, além de um aumento da violência e do êxodo em massa.

Começando por volta de 2014, a Venezuela foi dominada por distúrbios relacionados à hiperinflação, escassez crônica de bens e serviços básicos, corrupção, criminalidade e violência política. Aumentaram os relatos de detenções arbitrárias e desaparecimentos. Em seis anos, mais de 5,4 milhões de venezuelanos deixaram seu país: o maior êxodo da história da América Latina e do Caribe<sup>48</sup> (KELLEY, 2021, p.98)

A Anistia Internacional, em seus relatórios de 2018 sobre as condições no país informou que:

A Venezuela é responsável por violações do direito à vida e integridade física de centenas de vítimas em dois níveis. Primeiramente, o Estado falhou em garantir o direito à vida em um contexto de violência entre indivíduos privados. E secundamente, o Estado implementou medidas repressivas, adotando métodos militares, em resposta ao crime, o que levou a sérias violações de direitos humanos, em particular execuções extrajudiciais (INTERNATIONAL AMNESTY, 2018, p. 05)

A OEA (2019), por sua vez, destacou que, entre os elementos que impulsionaram e atuaram como catalisadores para a conjuntura no país, encontram-se a grave crise sanitária, alimentar, perseguição, repressão, restrição social, violência difusa, o desmoronamento da oferta de serviços públicos essenciais, tais como abastecimento hídrico, energia elétrica e gás, além da desorganização econômica do país de modo abrangente.

Alguns estudiosos têm classificado como "diáspora venezuelana" o desdobramento dessas crises e a consequente ausência de estabilidade interna, devido à migração em massa que se iniciou em 2015 (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

Embora a Nota de Orientação de 2019 do ACNUR<sup>49</sup> indique que muitos venezuelanos atendem aos critérios contidos na Declaração de Cartagena e necessitam de proteção

---

<sup>48</sup> Fonte: R4V, 'Números Principais', Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans).

<sup>49</sup> ACNUR, Orientações Sobre Considerações de Proteção Internacional para Venezuelanos – Atualização (maio 2019). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>

internacional, a maioria dos países da região tem demonstrado relutância em reconhecê-los como refugiados. Essa resistência tem sido evidente, apesar da clara necessidade de oferecer proteção e reconhecer o status de refúgio aos indivíduos afetados pela crise na Venezuela<sup>50</sup>.

A relutância dos países em conferir formalmente o status aos venezuelanos baseia-se principalmente no impacto significativo do deslocamento em larga escala e nas preocupações relacionadas a possíveis fluxos futuros e nas consequências destes (KELLEY, 2021, p. 98). Segundo Blouin, Berganza e Freier, o status de refugiado impacta diretamente na garantia de direitos e serviços sociais decorrentes da proteção do refúgio, o que resulta em altos gastos fiscais (2020, p. 66). Essa conta resulta, por fim, em um medo social para com essa massa de “estranhos”, como acertadamente colocado por Bauman:

Refugiados da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram - como o são agora - **estranhos. Estranhos tendem a causar ansiedade por serem “diferentes”** - e, assim, assustadoramente imprevisíveis, ao contrário das pessoas com as quais interagimos todos os dias e das quais acreditamos saber o que esperar. (2016, p. 13-14) [grifo nosso]

Essa ideia é trabalhada por Bauman em seu livro “Estranhos à nossa porta”, em que ele também fala sobre o sentimento da mixofobia (2016, p. 15) diante dos estranhos. Como um chauvinismo, a mixofobia reflete um medo diante da ameaça - o iminente risco de ter sua vida, seu trabalho, sua casa e espaços roubados pelo outro - um estranho não pertencente.

Há um temor da perda, da expropriação pelo estrangeiro. Esse medo é intensificado por um outro antigo temor já existente - o ressentimento da perda de um status social e econômico que foi perdido, ou ainda a perda de uma chance que nunca foi alcançada (a perda da ilusão).

O estrangeiro que abruptamente chega, ameaça nossos espaços, confortos, status e segurança. Não fomos consultados dessa presença, nem sequer tivemos a possibilidade de opinar sobre - aqui surge o ressentimento dos “precursores de más notícias” (como dito por

---

<sup>50</sup> Segundo o documento do ACNUR “Pessoas Forçadas a migrar” (2022), “apenas seis países da região - Argentina, Bolívia, Brasil, México, Paraguai e Uruguai - Argentina, Bolívia, Brasil, México, Paraguai e Uruguai - aplicaram as disposições expansivas da definição de refugiado de Cartagena para aqueles que fugiram da Venezuela - dos mais de 1 milhão de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apresentadas, apenas 170.000 receberam uma decisão positiva no final de 2020. (fonte: R4V, ‘Key Figures’). No fim de 2020, a maioria dos pedidos de asilo permanecia pendente e a grande maioria dos pedidos julgados não reconhecia os requerentes como refugiados” (p. 98).



Bertold Brecht). Esse ressentimento se fundamenta na ameaça de colapso da ordem (como dito por Bauman), na mensagem carregada por estes estranhos de que “o fim do mundo tal como o conhecemos está próximo” (2016, p. 20). Sobre esse sentimento, Bauman brilhantemente concluiu:

Esses nômades - não por escolha, mas por veredicto de um destino cruel - nos lembram, de modo irritante, exasperante e aterrador, a (incurável?) vulnerabilidade de nossa própria posição e a endêmica fragilidade de nosso bem-estar arduamente conquistado.

É um hábito humano - muito humano - culpar e punir os mensageiros pelo conteúdo odioso da mensagem de que são portadores (...) (2016, p. 21).

Apesar disso, e desse sentimento estar presente no imaginário brasileiro - tendo ganhado força ano após ano desde os anos 2010 - o Brasil reconheceu a crise humanitária vivenciada pela Venezuela em 2018, através do Decreto nº 9.285/18, um avanço para o acolhimento das pessoas em deslocamento forçado, bem como na garantia de seus direitos humanos.

Ainda sobre a realidade da diáspora venezuelana, Paulo Sant’Ana pontua (2022, p. 150), baseado no estudo divulgado pelo CNIG<sup>51</sup> em 2017, que traçou o perfil sociodemográfico e laboral dos venezuelanos no Brasil, que:

A imigração seria predominantemente jovem (72% do total com idade entre 20 e 39 anos), majoritariamente masculina (63%) e solteira (54%). A crise econômica e política foi apontada por três quartos dos entrevistados como a principal causa para emigrar. Os dados coletados para este trabalho mostram que, ao contrário do que comumente se propaga, os venezuelanos que ingressam no Brasil apresentam bom nível de escolaridade: 78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação, o que evidencia seu potencial de contribuir com o desenvolvimento brasileiro, caso sejam integrados rapidamente à economia nacional.

Esse cenário retrata o que Bauman diz sobre o fluxo de refugiados:

(...) impulsionados pelo regime de violência arbitrária a abandonar suas casas e propriedades consideradas preciosas, de pessoas buscando abrigo dos campos de matança, acrescentou-se ao fluxo constante dos chamados ‘migrantes econômicos’, estimulados pelo desejo demasiadamente humano de sair do solo estéril para um lugar onde a grama é verde: de terras empobrecidas, sem perspectiva alguma, para lugares de sonho, ricos de oportunidade (2016, p. 12)

---

<sup>51</sup> SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo: Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

Movidos por esse sentimento, na expectativa de fugir da violenta e escassa realidade, os venezuelanos passaram por um intenso movimento forçado, chegando, no ano de 2018, a ser o maior fluxo de pedidos de refúgio no mundo, de acordo com o ACNUR.

A crise humanitária no país se faz presente até os dias atuais, sendo o deslocamento forçado de venezuelanos um dos maiores do mundo.

Figure 5 | People displaced across borders by country of origin | end-2021

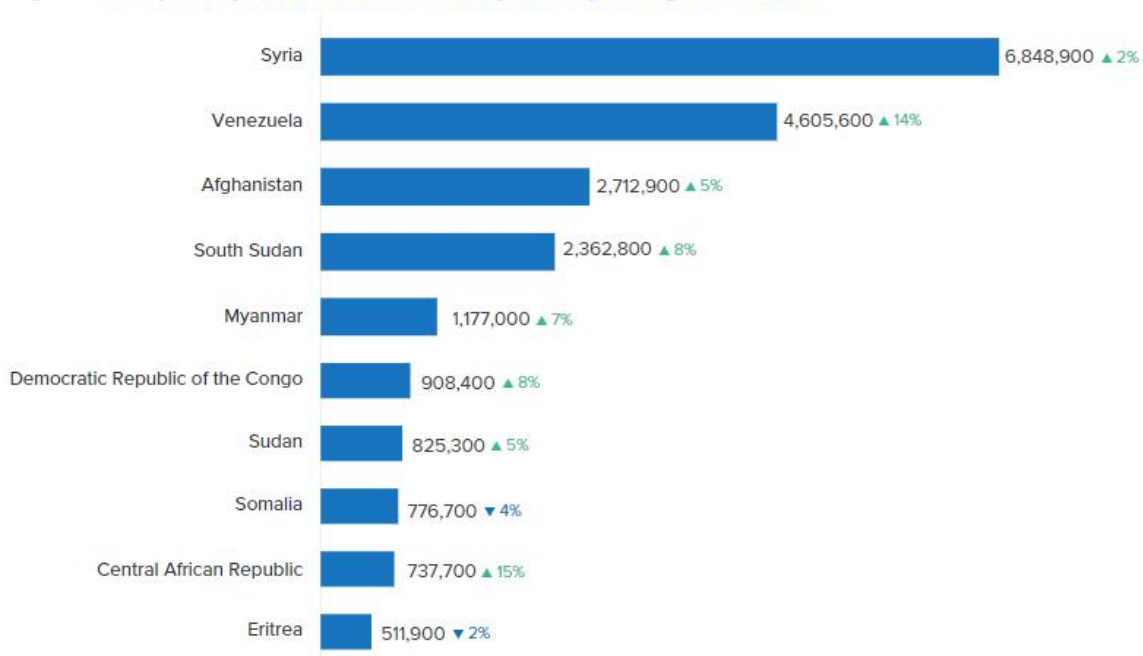


Tabela 4 - Pessoas deslocadas entre fronteiras por país de origem (final de 2021).

Fonte: UNHCR, 2022.

A tabela do ACNUR registra os dez países de origem com maior população de migrantes forçados. Juntos, correspondem a 83% dos deslocamentos forçados no mundo. Os venezuelanos são a segunda maior população deslocada entre fronteiras, com 4,6 milhões. Seu tamanho em 2021 cresceu consideravelmente mais do que os demais países, como demonstrado no gráfico (14%), evidenciando a crise humanitária ainda presente no país. Ainda nesse ano, essa população cresceu em mais de 570.000 pessoas, devido aos novos venezuelanos deslocados que fugiram para a Colômbia (112.900), Equador (102.100), bem como o aumento no número de venezuelanos no Peru (276.400) e no Chile (45.700). Quase todos os venezuelanos

deslocados estão localizados na região das Américas, sem status formal de refugiado reconhecido, no entanto (ACNUR, 2022, p. 17).

## **B. Políticas públicas para refugiados venezuelanos no Brasil diante da pandemia do coronavírus: uma nova direção**

Uma vez situados sobre o contexto de deslocamento forçado de venezuelanos para o Brasil nos últimos anos, é possível avançar, finalmente, para as políticas públicas aplicadas pelo governo brasileiro em 2020 e 2021 nesse contexto.

Como dito no início deste trabalho, não se tem aqui pretensões de dar passos dos quais nossas pernas não conseguiriam alcançar. Sabendo disso, foi feito o recorte da análise com foco nas restrições na fronteira brasileira explicitamente ao povo venezuelano, a partir da promulgação de diversas portarias pelo governo ao longo de 2020 e 2021, bem como a inconstitucional ameaça de deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio<sup>52</sup>.

Segundo Caio Cesar Serra, et al, (2021, p.18), ao longo da história, a migração laboral no país foi influenciada por narrativas que contribuíram para a estigmatização da mão de obra migrante como descartável ou como uma potencial ameaça à segurança nacional. Essa perspectiva, no entanto, não se restringe apenas ao passado, persistindo ainda na política migratória brasileira contemporânea. Um exemplo disso são as portarias promulgadas pelo governo brasileiro em 2020 e 2021, durante o contexto da luta contra a disseminação do coronavírus no país, que refletem medidas restritivas no âmbito migratório.

Seguindo a abordagem Direito e Política Pública, com o enfoque de Coutinho, deve ser trazido para análise o contexto político-institucional dessas políticas públicas.

(...) a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), (...) procura compreender a moldura jurídico-institucional que estrutura um programa de ação governamental, **levando em consideração o contexto político-institucional no qual ela se insere** (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 315).

---

<sup>52</sup> Mas cabe aqui dizer, que, existiram diversas outras políticas adotadas pelo Estado brasileiro nesses últimos dois anos, que em muito refletem a dinâmica que iremos ver no caso analisado, fortes violações de direitos e a perda da tradicional postura humanitária da diplomacia brasileira.

Ao observar as restrições impostas à mobilidade nas fronteiras brasileiras, percebe-se o viés político-econômico das autoridades com grande peso sobre as normativas, em detrimento dos critérios sanitários, como exposto por Serra et al (2021, p. 18).

Essa construção começou a se evidenciar a partir da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Ela foi um dos norteadores das normas durante a pandemia da COVID-19 e trouxe definições como “isolamento”, “quarentena” e medidas de restrição no território nacional. A partir desse diploma legal, foram expedidos uma série de atos normativos infralegais do Ministério da Saúde e ao Ministério de Justiça e Segurança Pública, que devem sempre estar em conformidade com as garantias legais do ordenamento brasileiro e, no caso em questão, devem considerar os parâmetros sanitários da pandemia, como previsto pela Lei 13.979/20, estabelecendo, conforme art. 3º, VI, da Lei, restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída no país em conformidade com as recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

A partir de março de 2020, então, diversas Portarias Interministeriais foram estabelecidas. O primeiro ato proclamado foi a Portaria nº 120<sup>53</sup>, de 17 de março de 2020. Elaborada em conjunto pelos ministros da Saúde, Casa Civil e Justiça, essa norma estabeleceu restrições excepcionais e temporárias para a entrada de "estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela" (art. 1º) no país. Essa restrição foi justificada com base em uma recomendação da Anvisa, formalizada por meio da Nota Técnica nº 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, datada de 17 de março de 2020.

Assim, pelo prazo de 15 dias foi restringido, inicialmente, a entrada – por rodovias ou outros meios terrestres (sem restrição de vias aéreas) – de migrantes que buscavam ingressar no país a partir ou por meio da Venezuela (art. 2º). Além disso, a portaria também estabeleceu sanções ao seu descumprimento:

Art. 6º O descumprimento das medidas disciplinadas nesta Portaria implicará:  
I - a responsabilização civil, administrativa e penal do agente infrator; e

---

53

II - a **deportação imediata** do agente infrator e a **inabilitação de pedido de refúgio**.  
[grifo nosso]

Há que se falar que, baseado nos dados sobre a condição da pandemia da COVID-19 na Venezuela, não restava fundamentos se quer para a explícita restrição de fronteiras dessa forma. No contexto da publicação da Portaria nº 120/2020, a Venezuela não apresentava um perfil epidemiológico de alto risco para o Brasil, a República Bolivariana da Venezuela registrava 16 casos confirmados e nenhuma morte em decorrência do novo coronavírus, à época da publicação da portaria nº 120/2020. O país na verdade se encontrava em uma situação mais controlada do que o Brasil, que registrou 238 casos confirmados. Ou seja, havia uma desproporcionalidade na imposição de uma restrição como essa, não restando fundamentação sanitária comprovada para tal medida.

Além disso, a restrição apenas do acesso às fronteiras terrestres - o principal ponto de chegada dos migrantes em deslocamento forçado - demonstra outra contradição na argumentação do Governo. Caso realmente estivesse comprovado a restrição à Venezuela por motivo sanitário, as fronteiras aéreas também teriam recebido o mesmo tipo de fechamento - o que não ocorreu.

As políticas públicas visam mitigar os impactos sociais. Como visto, elas são respostas estatais (COUTINHO, 2013, p.8-9) a problemas públicos (SECCHI, 2010, p.19). Ou seja, surgem de *situações-problema* e buscam intervir para que os princípios e objetivos constitucionais sejam assegurados. Em tempos de crise, devemos olhar para as políticas públicas e perceber em que medida elas podem cooperar para normalização do cenário, contendo os excessos e/ou escassez decorrentes da crise.

Para compreender a realidade vivida pelos refugiados e migrantes forçados no Brasil durante a pandemia da COVID-19, precisamos alargar a análise jurídica, com a multidisciplinaridade, seguindo a abordagem DPP, observando as políticas públicas empreendidas nesse período, suas motivações e em que medida elas corroboram ou não com os direitos dos migrantes. Aqui, vale lembrar que essa análise deve ser feita com cautela e olhar crítico, observando inclusive, que a omissão e passividade do Estado também é um fazer política pública (DYE, 1984) e, portanto, não pode ser visto apenas como mera causalidade. Como corroborado por Ruiz e Bucci:

A abordagem DPP incorpora os juristas ao campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas, na medida em que seu viés analítico se volta para a base normativa que determina os procedimentos e rotinas que conformam a ação governamental. **Essa abordagem permite ao pesquisador compreender o papel do componente jurídico na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais que organizam a ação governamental em função de objetivos politicamente determinados.** (2019, p. 4) [grifo nosso]

Trazendo esse entendimento para o caso presente, percebe-se dois pontos iniciais: a) diante da escassez de recomendação sanitária para fundamentar uma política como essa, surge uma hipótese acerca da determinação - pode ser que o objetivo politicamente determinado aqui mais tenha a ver com questões políticas do que de fato com fatores sanitários<sup>54</sup> e; b) a falta de restrição migratórias mais rígidas com outros países - mesmo estes sim vivendo uma realidade pandêmica muito mais grave do que o Brasil - denuncia um tipo de política pública assumido pelo Estado brasileiro - a escolha de excluir os venezuelanos e a escolha de não excluir todos os demais povos vizinhos.

É evidente a desproporcionalidade discriminatória aplicada no caso em análise, que, além de restringir a fronteira com a Venezuela rigidamente, ainda ameaça direitos humanos basilares dos migrantes e refugiados, permitindo ilegalidades por parte da União, em um dispositivo que atenta contra normas fundantes da Constituição da República, do Direito Internacional dos Refugiados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Estatuto dos Refugiados e da Lei de Migração.

A hipótese do objetivo politicamente determinado deste ato se basear em questões políticas adversas a pauta sanitária, encontra contundente fundamento. Desde o início do mandato do então presidente, Jair Bolsonaro, o Brasil vem tendo uma relação conflituosa com a Venezuela, especialmente quanto ao ponto migratório.

Desde a época em que o ex-presidente ocupava o cargo de deputado federal, a pauta migratória sempre foi observada e reivindicada por ele em uma perspectiva um tanto quanto problemática.<sup>55</sup> Em 2015, Bolsonaro definiu os migrantes e refugiados como “ameaça” e “escória do mundo”. A declaração foi dada em um evento sobre Justiça Criminal, em Goiânia.

---

<sup>54</sup> Como muito bem apontado por Serra et al (2021, p.20) e por Vaz e DE AGUIAR FILHO (2022, p.33).

<sup>55</sup> Como falado no “tópico h” do capítulo anterior, Jair Bolsonaro faz parte de uma extrema direita que assume no discurso falas xenofóbicas e a motivação securitária para defender políticas migratórias de restrição. Isso será melhor demonstrado nos exemplos expostos nos parágrafos que se seguem.

Em suas palavras, eventual redução no efetivo das Forças Armadas significaria “menos gente nas ruas para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando, os sírios também” (VITOR, 2015).

Desde antes da sua eleição à presidência, Bolsonaro traz para o debate público migratório a reivindicação de uma perspectiva atrelada à segurança nacional, em detrimento de uma abordagem humanitária e garantista. Ele o faz discordando do arcabouço jurídico brasileiro, manifestando inclusive seu desejo em alterar os compromissos humanitários que o Brasil construiu ao longo dos anos.

Não fosse sua intenção clara, o Brasil não teria deixado o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, firmado em dezembro de 2018 (no mandato do então presidente Michel Temer) no primeiro dia do mandato de Jair Bolsonaro<sup>56</sup>. Este foi o seu primeiro ato em política migratória, como um prenúncio do caminho que desejava [des]construir.

“A campanha eleitoral de 2018 no Brasil coincidiu com o aprofundamento da crise socioeconômica da Venezuela e a entrada de uma onda inédita de migrantes e refugiados” venezuelanos no norte do país, especialmente por através de Roraima (MENDES; MENEZES, 2019, p. 4). Bolsonaro fez claros posicionamentos sobre seu entendimento migratório, dando forças a falas restritivas e anti-humanitárias no cenário político nacional - coisa que já vinha acontecendo no Brasil nos anos anteriores. O então pré-candidato à presidência defendeu a revogação da Lei de Migração de 2017 e, em entrevista ao Estado de São Paulo, quando perguntado sobre a construção de um muro na fronteira dos EUA com o México, projeto de Donald Trump, Bolsonaro disse que “no lugar dele eu faria a mesma coisa” (REZENDE, 2018).

Para a coordenadora da Conectas Direitos Humanos, organização não-governamental de defesa dos direitos dos migrantes, com sede no Brasil e status consultivo junto às Nações Unidas, Camila Asano, à época do mandato do então presidente Jair Bolsonaro:

O Brasil vai minando uma das suas principais credenciais internacionais: ser um país formado por migrantes e com uma política migratória vista como referência, o que

---

<sup>56</sup> Sobre o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, vale dizer, como destacado por Mendes e Menezes (2019), que “os Estados Unidos não participaram das conversações que levaram à assinatura do acordo, por decisão do presidente Donald Trump, e não firmaram o documento final, juntamente com Chile, Áustria, Hungria, Itália e Polônia” - todos países em que a extrema direita havia assumido o poder, com discursos consideravelmente restritivos no quesito migratório.

vinha dando voz potente ao Brasil nas discussões internacionais sobre o tema (CONNECTAS, 2019-a).

Voltando a falar das Portarias e dos atos de governo, posteriormente, a restrição foi estendida para diversos países, passando, no final, a ser imperativo a todos os países estrangeiros. As previsões de deportação e impedimento de pedido de refúgio foram mantidas nas novas portarias que estenderam a restrição da fronteira.

Como muito bem dito por Chiaretti, Luchini e Carvalho (2021, p. 14-15):

O grande problema dessas portarias é a não abertura explícita de possibilidades de ingresso no território nacional em situações excepcionais. Como já mencionado, o art. 49, § 4º, da Lei de Migração, prevê uma série de restrições ao impedimento de ingresso. Trata-se de uma medida que objetiva proteger grupos vulneráveis específicos, como crianças e adolescentes separados ou desacompanhados, solicitantes de refúgio e migrantes que necessitem de acolhimento humanitário. Assim, ao restringir um direito previsto em lei, houve excesso do exercício do poder regulamentar.

Em 2021 foi proferida a Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, ainda dispendo sobre as restrições de fronteiras, conforme disciplinado pela Lei 13.979/2020<sup>57</sup>. O ato infralegal levava o seguinte texto:

Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria **não se aplicam** 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 identificado;

IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e

V - 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

VI - transporte de cargas.

(...)

Art. 4º As restrições de que trata esta Portaria **não impedem**:

I - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;

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

III - o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, ainda que o motorista não se enquadre no rol de que trata o art. 3º, na forma prevista na legislação.

Parágrafo único. O disposto no inciso II do caput **não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela.** [grifo nosso]

<sup>57</sup> A DPU também entrou com uma Ação Civil Pública contra o texto da referida portaria, em março de 2021 (Nº 1001365-82.2021.4.01.4200).



Por fim, o art. 8º da Portaria mantinha as sanções em caso de descumprimento das medidas:

Art. 8º O descumprimento do disposto 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**. [grifo nosso]

Novamente foi continuada uma política pública discriminatória com os venezuelanos, reconhecidos como vítimas de crise humanitária pelo Estado brasileiro, como visto anteriormente.

Há que se falar que, apesar das restrições normativas rigorosas, a efetiva interrupção da circulação dos migrantes venezuelanos não ocorreu na prática, uma vez que eles continuaram a utilizar passagens não regulamentadas, como trilhas ou "trouxas", resultando em numerosos casos de exploração, abusos e chantagens contra esses migrantes.

Segundo dados do ACNUR de dezembro de 2020, mais de 700 pessoas foram identificadas dormindo na rodoviária de Boa Vista/RR<sup>58</sup> - buscaram acolhimento na rodoviária, haja vista que por estarem em uma condição irregular no país, não conseguiram acolhimento na Operação Acolhida.

Não apenas isso, mas em decorrência do deslocamento forçado e a restrição do Brasil, os venezuelanos se viram obrigados a se submeter à indocumentação no país, na tentativa de fugir da crise humanitária.

Como dito por Bucci, acerca do elemento central para análises jurídico-institucionais de políticas-públicas:

Esse é o elemento central para as análises jurídico-institucionais que privilegiam a institucionalidade jurídica, isto é, **as normas, atos e processos que dão corpo às decisões e suas conexões com os agentes nas arenas de disputa política. E é justamente a ausência (ou não-tomada) de determinadas decisões, que implica na escassez de normas que estruturam a ação governamental**, o que caracteriza, muitas vezes, os problemas de políticas públicas (...) (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 3) [grifo nosso]

---

<sup>58</sup> Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/106196-unfpa-doa-kits-dignidade-para-pessoasrefugiadas-e-migrantes-vivendo-na-rodoviaria-de-boa>. Acesso em 02.jun.2023.

No caso em questão podemos ver na prática como atos e a ausência de determinadas decisões, implicando na escassez de normas estruturantes da ação governamental, caracterizam (e aprofundam) problemas públicos. Nos próximos tópicos, abordaremos mais dimensões do problema público vivido pelos refugiados venezuelanos no Brasil, aprofundando nossa análise jurídico-institucional.

#### **a. Arbitrariedades e ilegitimidades das políticas implementadas**

O Congresso Nacional decretou Estado de Calamidade Pública Nacional no dia 20/03/2020, por meio do Decreto Legislativo de nº 6, em face à pandemia da COVID-19. Porém, este status não confere ao Estado brasileiro um caráter de Estado de Exceção, no qual normas e princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito estejam suspensos ou condicionados ao livre arbítrio dos órgãos do Poder Executivo. Não se tratou de um estágio de excepcionalidade institucional no qual o Poder Executivo assumiu discricionariedade e poder de decisão sobre a violabilidade de direitos humanos e os princípios constitucionais.

Tampouco o Poder Judiciário ou o Poder Legislativo perderam suas prerrogativas. Não houve prerrogativa para validar a criação de nova penalidade pelo Poder Executivo no ordenamento brasileiro. Como brilhantemente apontado pela DPU nas Ações Cíveis Públicas que ajuizou sobre as portarias mencionadas acima, a redação criada pelos Ministros de Estado viola transversalmente a constelação de normas sobre o Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Para além do não cabimento de criação de nova penalidade pelo Poder Executivo, a repatriação ou deportação imediata é absolutamente inaceitável também do ponto de vista do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. A Carta Magna estabelece que todos, independentemente de sua nacionalidade, têm o direito de desfrutar de direitos no Brasil. A eventual falta de documentos não retira o caráter humano, intrínseco e inalienável dos migrantes, principalmente diante do contexto crítico de crise humanitária e sanitária. É inadmissível que uma pessoa que busque atendimento médico ou relate ter sido vítima de um crime seja deportada de maneira sumária. A proibição de usar o argumento da entrada irregular para rejeição do pedido de refúgio é uma garantia reconhecida pela Corte IDH.

A restrição de acesso às fronteiras compromete o direito a solicitar refúgio, garantido por diversos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Além disso, essa medida viola o princípio de não-discriminação, um dos pilares fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, uma vez que exclui explicitamente os venezuelanos das exceções previstas.

Cabe lembrar sobre a imperatividade dos Estados fornecerem apoio aos refugiados e imigrantes, independentemente de sua condição migratória (Kluge et al., 2020; Orcutt et al., 2020). Como visto anteriormente, o instituto do refúgio não se fundamenta em um ato discricionário do Estado, como por exemplo o instituto do asilo. A decisão de conceder o status de refugiado pelo Estado não pode ser arbitrária, uma vez que sua concessão está estritamente ligada a critérios legais e circunstâncias especificamente delineadas em diplomas normativos (JUBILUT, 2007, p. 42).

Portanto, não há o que se falar sobre a legitimidade do impedimento de pedido de refúgio como sanção válida. Essa medida configura uma violação profunda dos direitos humanos e não encontra espaço fundamentado no direito brasileiro, visto que vai de encontro as normas basilares do nosso ordenamento. É essencialmente uma violação ao princípio do non-refoulement<sup>59</sup>, basilar do direito humanitário.

Não obstante, embora seja plausível reconhecer que um fluxo migratório intenso possa ter impactos no Sistema Único de Saúde e na propagação do novo coronavírus, restringir a entrada de um grupo específico e associá-lo a uma doença pode alimentar sentimentos xenófobos e racistas, fenômenos que têm sido crescentes na região norte (RAMALHO, 2019).

### **C. Os desafios e vulnerabilidades dos refugiados venezuelanos no Brasil em tempos da COVID-19 (2021-2022)**

Para fins didáticos, os impactos e desdobramentos da pandemia nos refugiados venezuelanos no Brasil será dividido em duas dimensões. A primeira delas é quanto aos migrantes que foram impedidos de entrar e, por isso, tiveram que passar pelas mais diversas

---

<sup>59</sup> Esta restrição foi objeto da ação civil pública n. 5031124-06.2020.4.04.7100 ajuizada pela Defensoria Pública da União junto à Justiça Federal em Porto Alegre/RS.

jornadas clandestinas, para conseguir migrar até o Brasil (seja ela em uma migração de destino ou de trânsito). A segunda dimensão abarca as circunstâncias vividas por aqueles que já estavam no país, passando a pandemia e as restrições em território brasileiro (ainda que com o status de refúgio reconhecido ou não).

Sob a perspectiva da primeira dimensão, reside o princípio essencial do direito a vida, o direito da não discriminação pela condição migratória, o direito ao asilo, da solidariedade internacional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Na ótica da segunda dimensão, há que se perceber, inicialmente que o conceito de acolhimento não se restringe apenas ao recebimento do refugiado no território e reconhecimento do status de refúgio, mas também envolve a integração e a inclusão dos refugiados nas comunidades locais, países e culturas. Também envolve o gozo da igualdade material para os refugiados, garantindo o poder de usufruir dos mesmos direitos e assistências básicas que qualquer outro residente daquele país tem direito. Desde o direito de livre circulação, liberdade de expressão e de movimento, até a proteção contra tortura e qualquer tratamento degradante.

O *The Shorter Oxford English Dictionary* define segurança como a “condição de ser protegido do perigo ou de não ser exposto a ele”. Embora seja uma definição básica, ela sintetiza bem o que os migrantes forçados a deslocar almejam - uma condição de segurança e dignidade de sua existência. Direitos fundamentais a toda pessoa, mas tão cruelmente negado no contexto dos deslocamentos forçados.

A partir da análise feita sobre a política migratória brasileira de fechamento da fronteira discriminadamente a Venezuelanos durante os meses mais críticos da Pandemia da COVID-19, é possível ver que o cenário brasileiro apresentou diversas violações e precariedades, acentuando ainda mais a hipervulnerabilidade do migrante forçado. Os próximos parágrafos falarão brevemente sobre as especificidades vividas no dia a dia desse contexto, bem como seus desdobramentos.

Em decorrência da pandemia, houve restrição nos serviços da Polícia Federal, incluindo a suspensão da emissão do Registro Nacional de Migrantes (RNM) e do RNM provisório para solicitantes de refúgio. Embora o governo tenha estabelecido a suspensão de todos os prazos

migratórios em 16 de março de 2020 (e os prazos relacionados ao refúgio em 11 de abril de 2020), muitos refugiados foram prejudicados devido à paralisação das atividades da Polícia Federal.

Ainda sobre a barreira dos documentos, muitos refugiados não conseguiram acessar benefício Auxílio Emergencial do Governo Federal por causa de problemas técnicos no sistema e/ou barreiras documentais com os bancos (ainda quando conseguiam o reconhecimento e aprovação do benefício, não conseguiam sacar o dinheiro por falta dos documentos necessários para sua requisição).

A dificuldade no acesso ao auxílio levou alguns refugiados a se envolverem no mercado informal, desconsiderando as restrições impostas, enquanto muitos outros ficaram desprovidos de qualquer fonte de renda. É relevante ressaltar que, mesmo os refugiados que não possuem uma situação migratória regularizada no Brasil, têm direito ao auxílio emergencial.

Outra problemática lamentável que foi agravada durante a pandemia diz respeito aos casos de abuso sexual contra mulheres e crianças. Conforme apontado por Martinez (2020), o fechamento das fronteiras e, conseqüentemente, o bloqueio das "rotas seguras" expôs mulheres e crianças a situações de vulnerabilidade, incluindo abusos sexuais, sequestros e tráfico humano nas rotas não regulamentadas. Ademais, observou-se um aumento nas manifestações de xenofobia e discriminação em relação aos migrantes e refugiados. A dificuldade de acesso ao trabalho digno, ao benefício do Auxílio Emergencial somados com a pobreza também acentuou ainda mais este cenário.

A dificuldade de acesso à internet, a um celular, também é outra barreira que acentua ainda mais a vulnerabilidade dos refugiados. Além disso, a barreira da língua também é um desafio, visto que a maioria chega no Brasil sem o conhecimento do português.

Quanto ao acesso à saúde, a pandemia precarizou ainda mais a garantia desse direito. Além do receio de buscar assistência médica, caso necessitasse, devido à presença de sentimentos xenofóbicos nos serviços de saúde (o que já se fazia presente mesmo antes da pandemia, como exposto por Martuscelli, 2020, p.8), houve também em Roraima uma lei municipal que restringia o acesso de migrantes aos serviços de saúde. No dia 7 de janeiro de 2020, entrou em vigor a Lei Municipal de Boa Vista nº 2.074/20, que estabeleceu que a

utilização dos serviços públicos pelos migrantes não poderia exceder 50% do total de vagas disponíveis. Em caso de ultrapassar esse limite, os estrangeiros poderiam enfrentar a possibilidade de não serem atendidos (ANGELO, 2020).

A mencionada lei foi promulgada como uma resposta ao aumento do fluxo migratório no estado de Roraima, com destaque para a chegada de imigrantes venezuelanos. Ela surgiu da percepção de que esse fluxo teve impactos negativos em vários setores da vida da população local, tais como saúde, educação e segurança. Dessa forma, a lei foi elaborada com o objetivo de mitigar esses impactos e buscar um equilíbrio na utilização dos serviços públicos, buscando atender tanto os migrantes quanto a comunidade local.

Embora a lei tenha sido promulgada antes da pandemia da Covid-19, ela evidencia as tensões existentes na região e como a saúde dos migrantes e refugiados pode ser prejudicada em momentos de crise sanitária. Essa medida pode agravar os efeitos da pandemia para toda a população, uma vez que exclui uma população já vulnerável do acesso aos serviços de saúde, gerando medo justificável nessa população de buscar atendimento no sistema de saúde e contribuindo para a propagação do vírus devido à falta de assistência médica e cuidados básicos.

O estigma contra o refugiado e os discursos xenofóbicos que pintam o imaginário do “estrangeiro como ameaça”, que tem ganhado força no Brasil e no mundo, como visto anteriormente, também é mais um fator de acentuação da discriminação vivida pelos deslocados à força.

Além disso, o acesso à educação, ao lazer e ao trabalho com condições dignas sofrem restrições também por conta desse estigma social.

Frequentar a escola, no entanto, pode ser difícil para muitas crianças e jovens deslocados. No Brasil e na Colômbia, por exemplo, as crianças venezuelanas têm muito menos probabilidade de frequentar a escola do que as crianças locais.<sup>60</sup> Entre as barreiras práticas que impedem o acesso à educação estão: incapacidade de pagar despesas extras; pressões para obter uma renda; discriminação; barreiras de

---

<sup>60</sup> “No Brasil, a taxa bruta de matrícula do 1º ao 9º ano é de cerca de 74% os venezuelanos, e comparação com 100% entre os brasileiros. No ensino médio, é de 40% para os venezuelanos em comparação com 80% para brasileiros. Ver: Mrittika Shamsuddin et al., *Integração de Refugiados e Migrantes Venezuelanos no Brasil*, Documento de Trabalho de Pesquisa de Políticas 9605, Grupo Banco Mundial (março 2021): pp. 18–20. Veja também: ACNUR/Banco Mundial, *Políticas do Brasil impulsionam inclusão de venezuelanos, mas desafios permanecem*, Comunicado de imprensa conjunto (18 maio 2021); Sobre a Colômbia, veja: ACNUR, ‘Staying the Course’ [‘Mantendo o rumo’], p. 12 (inglês).” [nota de rodapé retirada da citação]

linguagem; superlotação das escolas; e acesso limitado a computador e internet.<sup>61</sup> A falta de documentação pessoal necessária também pode ser um obstáculo (KELLEY, 2022, p. 218)

Todas essas violações e vulnerabilidades ocasionadas pela omissão do Estado brasileiro, bem como das políticas arbitrárias expostas, vai na direção diametralmente oposta ao ordenamento brasileiro.

O Decreto nº 9.286 de 2018 declarou “a necessidade de acolhimento humanitário no território nacional dessas pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela” e “reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”. Ou seja, o Estado já havia reconhecido o estado de crise humanitária vivido na Venezuela.

Contraria também os objetivos estipulados na Lei nº 13.684, de 2018, que disciplina sobre a assistência emergencial para o acolhimento das vítimas da crise humanitária, prevendo em seu art. 5º:

Art. 5º As medidas de **assistência emergencial** para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de **fluxo migratório provocado por crise humanitária** visam à **ampliação das políticas de:**

I – proteção social;

II – atenção à saúde;

III – oferta de atividades educacionais;

IV – formação e qualificação profissional;

V – garantia dos direitos humanos;

VI – proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis;

VII – oferta de infraestrutura e saneamento;

VIII – segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras;

IX – logística e distribuição de insumos; e

X – mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas *no caput* deste artigo.

(grifo nosso)

Como dito, as realidades e dilemas aqui apresentados colocam os refugiados em uma condição de hipervulnerabilidade e subjugamento social. Estigmatizados, recebem tanto um

---

<sup>61</sup> “R4V Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, Plano Regional de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP) para refugiados e migrantes da Venezuela: janeiro a dezembro de 2021 (dezembro 2020): pp. 64–65, 88–89, 105–106, 129–130 (inglês); Andrew Selee e Jessica Bolter, Uma recepção desigual: respostas da América Latina e do Caribe à migração venezuelana e nicaraguense, Relatório, Migration Policy Institute (fevereiro 2020): pp. 30–34 (inglês).” [nota de rodapé retirada da citação]

“golpe doloroso sobre o autorrespeito (...), resultando nas agonias da humilhação e da vergonha; o que leva, por seu turno, a uma autodepreciação e a um autodesprezo insuportáveis”, como também tornam-se muito suscetíveis à depressão e a impotência (BAUMAN, 2016, p.45), criando, por assim dizer, uma espécie trágica e violenta de espiral que retroalimenta as vulnerabilidades.

#### **D. A Ruptura no posicionamento diplomático e humanitário brasileiro**

Diante todo o exposto, percebe-se que ao longo dos últimos anos e - especialmente durante a pandemia da COVID-19 - foi evidenciado uma ruptura no posicionamento diplomático brasileiro, em especial quanto ao quesito migratório e humanitário (como também defendido por Silva e Bahdur (2020), Vaz e Aguiar Filho (2021), Mendes e Menezes (2019) e Martuscelli (2020)).

O objeto da análise desse trabalho é um caso emblemático que denuncia uma contradição e descontinuidade na política migratória adotada pelo Brasil nos últimos anos. Se, até 2019 o país articulava junto à ACNUR a “Operação Acolhida”<sup>62</sup>, conferindo o reconhecimento de refugiados venezuelanos por um procedimento facilitado de análise *prima facie* (CHIARETTI; LUCHINI; CARVALHO, 2020, p. 14). Em 2020 e 2021 o país adotou políticas públicas mais restritivas e securitárias em relação à entrada e acolhimento de migrantes e refugiados venezuelana, rompendo com a tradição humanitária brasileira e descumprindo diretrizes e compromissos firmados pelo normativo legal brasileiro.

“A tentativa de Bolsonaro e sua equipe de retomar a perspectiva da segurança nacional na definição da política migratória do Brasil é o sonho (ou pesadelo) de retorno às diretrizes securitárias de períodos ditatoriais, como a Era Vargas e o Regime Militar.” (MENDES; MENEZES, 2019, p. 15)

Ao longo desse período, foram adotadas políticas (lembrando que ao dizer isso, estamos incluindo a omissão e passividade governamental sobre o cenário. Como visto, entendemos que o descaso humanitário vivido no Brasil foi uma política pública escolhida pelo antigo governo)

---

<sup>62</sup> A Operação Acolhida representa o esforço humanitário do Estado brasileiro para dar resposta à grave crise migratória decorrente do colapso econômico e social da Venezuela, prestando apoio às pessoas em extrema vulnerabilidade social neste contexto de crise humanitária e sanitária.



que dificultaram o acesso e a permanência de migrantes e refugiados no país, rompendo com as perspectivas diplomáticas históricas do país.

## CONCLUSÃO

Segundo o *Global Trends report* de 2022 do ACNUR, os deslocamentos forçados já ultrapassam o dramático marco de 100 milhões de pessoas (UNHCR, 2022).

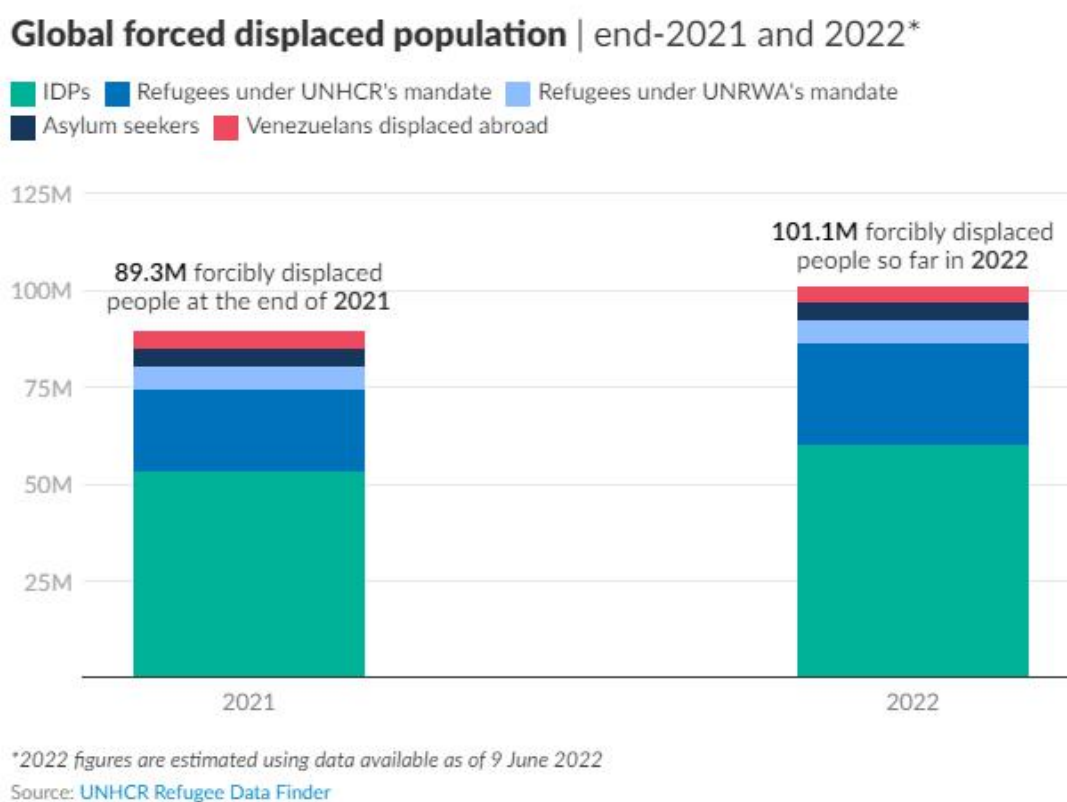


Tabela 5 - População global forçada a se deslocar  
Fonte: ACNUR, 2022<sup>63</sup>

Desde o final de 2021, o número de refugiados reconhecidos pelo ACNUR não para de crescer, em especial decorrência da guerra da Ucrânia, intensificada desde o início de

<sup>63</sup> Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/100-million-forcibly-displaced.html>

Fonte: UNHCR Refugee Data Finder, disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

2022<sup>64</sup>. Os números e a conjuntura política global ressaltam a prospecção crescente da crise migratória. O Brasil não está alheio a esta realidade, nem tampouco apenas se relaciona com o fluxo venezuelano. São múltiplos povos e etnias que se achegam ao país a partir de deslocamentos forçados, há que se pensar na resposta brasileira diante dessa realidade.

Como dito por Filippo Grandi, alto comissário da ONU para refugiados:

“A cada ano da última década, os números aumentaram. Ou a comunidade internacional se une para tomar medidas para enfrentar essa tragédia humana, resolver conflitos e encontrar soluções duradouras, ou essa terrível tendência continuará.” (ACNUR, 2022, p. 5)<sup>65</sup>

O presente trabalho se debruça especialmente aos refugiados venezuelanos no Brasil durante a pandemia. No entanto, embora os venezuelanos representem mais de 70% dos refugiados acolhidos pelo Brasil, o país ainda não está entre os países que mais acolhem venezuelanos. A política das Portarias Interministeriais, por sua vez, agravou ainda mais este contexto, precarizando a condição dos refugiados e reduzindo o número de acolhimentos em território nacional em 2020 e 2021.

Acredita-se que as políticas analisadas têm uma representatividade significativa na política migratória do país, no período estudado. Metonimicamente, os venezuelanos representam uma considerável parte de um todo - e a forma como o Governo brasileiro lidou com eles evidencia um descaso com a questão migratória-humanitária.

As Portarias Interministeriais não foram atos minoritários, desconexos à política adotada pelo Governo ao longo da pandemia. Antes, foram atos de grande ressonância, denunciando uma postura nova assumida pela diplomacia brasileira: de fragilidade dos direitos fundamentais e dos deveres humanitários.

---

<sup>64</sup> Em 29 de maio de 2022, 7,1 milhões de ucranianos haviam sido deslocados internamente (Fonte: IOM). De 24 de fevereiro a 29 de maio de 2022, foram registrados 6,8 milhões deslocamentos de refugiados para fora da Ucrânia, e 2,2 milhões de deslocamentos populacionais direcionados para o país durante o mesmo período, inclusive de natureza pendular (ACNUR, 2022, Global Trends 2021).

Quanto a isso, o ACNUR tem feito um trabalho formidável com a divulgação e atualização de dados acerca dos refugiados ucranianos em um portal próprio (Ukraine refugee situation), disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/100-million-forcibly-displaced.html>.

<sup>65</sup> Tradução nossa.

Como visto, as políticas públicas englobam o fazer e o não fazer do Estado diante das situações-problemas. A escassez de medidas foi uma política consciente do Estado, que por vezes se omitiu diante das violações e precariedades enfrentadas pelos refugiados em solo nacional.

Essa mudança considerável na postura brasileira traz luz a um dilema do Estado, que se evidencia na presente pesquisa: em que medida o Direito consegue construir sólidos limites e diretrizes através do seu arranjo institucional, sem limitar o fazer político, que por sua vez consegue construir diretrizes e fundamentos próprios, sem se opor ao arcabouço jurídico-legal.

Se por vezes percebia-se nos últimos anos um movimento de avanço na postura de acolhimento do imigrante no país, com o advento da Lei Nº 13.445/17 e outras medidas que o governo vinha adotando, como a Operação Acolhida, por outro lado constatou-se práticas nos anos de 2020 e 2021 de sentidos opostos.

Em um processo de desinstitucionalização da política, quando não há uma confluência entre o Direito e a política, o que pesa mais na realidade concreta? Em que medida uma política pública resiste à política e como o Direito articula essa interseção? Há alguma preponderância maior? As estruturas de fato são sólidas quanto parecem?

Filippo Grandi notavelmente sintetiza esse dilema, concluindo que:

"Embora a Convenção sobre Refugiados de 1951 e o Pacto Global sobre Refugiados forneçam a estrutura legal e as ferramentas para responder ao deslocamento, precisamos de uma vontade política muito maior para enfrentar os conflitos e a perseguição que forçam as pessoas a fugir em primeiro lugar." (ACNUR, 2021, p. 5)<sup>66</sup>

Ainda que tenhamos um processo histórico amplo de construção de garantias, direitos e deveres sobre o acolhimento do refugiado e da efetividade material de sua dignidade humana, é necessário vontade política para concretizar tais preceitos. O dever-ser por si só não se faz suficiente.

---

<sup>66</sup> Tradução nossa.

Ao notar questões institucionalmente defeituosas a partir do estudo apurado, o presente trabalho conclui-se, portanto, iluminando prospectivamente disfuncionalidades a serem melhoradas no contexto brasileiro e endossando a necessidade do fortalecimento institucional no âmbito do refúgio no país. Destaca, por fim, a necessidade de elaboração de uma Política Nacional de Migrações, dando mais passos em direção a garantia material dos direitos dos refugiados e fortalecendo o arranjo institucional, para que violações como as aqui mencionadas não se repitam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.
- ANGELO, Tiago. Boa Vista não pode limitar atendimento médico de migrante. Consultor Jurídico, 23 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/boa-vista-nao-limitar-atendimento-medico-migrantes>. Acesso em: 02 jun 2023.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. 1. ed. RJ: Zahar, 2016.
- BENTO, M. L. **Diáspora venezuelana: considerações a partir da violência**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA DA UFS, 3., 2020, São Cristóvão, SE. Anais [...]. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2020.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Separata do Boletim de Ciências Econômicas. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006, v. XLIX.
- BLOUIN, Cécile; BERGANZA, Isabel; FREIER, L. The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. **Forced Migration Review**, n. 63, 2020.
- BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12 ed. V.2. Brasília: Editora da UNB, 2002.
- BRASIL. Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.
- BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em Direito: contribuição crítica para a construção de um programa. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 5, n. 3, p. 878-903, 2019.
- BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, M. P. D. **MÉTODO E APLICAÇÕES DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (DPP)**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 06 maio. 2023.
- RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019 - <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443/449>
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em Colunistas Direito do Estado, 2015. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula->

[dallaribucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-umavisao-juridico-institucional](#)>.

CAILLOSSE, Jacques. **Le droit comme méthode?** Réflexions depuis le cas français. In: RENARD, Didier; CAILOSSE, Jacques; BÉCHILLON, Denys de. L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit. Paris: LGDJ, 2000, p. 27-68.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **Políticas Migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”**: a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 16, n. 22, p. 56-85, 2018.

CARVALHO, C. M. da S.; MOREIRA, B. R. da C.; CORDEIRO, T. B. da S. **Proposta de modelos de relatórios de clipping diário e semestral**. Conexões: Revista de Relações Públicas e Comunicação Organizacional, Manaus, v. 1, n. 1, p. 48-67, jan./jun. 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021b.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

CERÁVOLO, L. E. S.; FRANCHI, T. **A resposta brasileira à imigração venezuelana recente em Roraima**. Revista de Ciências Militares, Lisboa, v. 8, n. 2, p. 235-260, nov. 2020.

CHIARETTI, Daniel; SEVERO, Fabiana Galera. **Comentários ao Estatuto dos Refugiados**. Belo Horizonte: Ed. CEI, 2018.

CHIARETTI, Daniel; LUCHINI, Natália; CARVALHO, Laura Bastos. **MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA**: reflexos da covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 59-90, 2020.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração**: avanços e expectativas. 2020.

CONNECTAS-a. **“Governo Bolsonaro deixa Pacto Global para a Migração”**. Notícias online ed.09.01.2019. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-deixa-pacto-global-para-migracao>>

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**, v. 2, p. 181-206, 2013.

DA SILVA, Paula Cristina Ferreira; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. **AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE MIGRATÓRIO NO BRASIL SOB AS PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA NACIONAL E DOS DIREITOS HUMANOS (2002-2019)**. REI-Revista de Estudos Internacionais, v. 13, n. 2, 2022.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

FRANÇA, Rômulo Ataides; RAMOS, Wilsa Maria; MONTAGNER, Maria Inez. Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 19, n. 1, p. 89-106, 2019.

GOSTIN, Lawrence, et al. **WHO Takes Action to Promote the Health of Refugees and Migrants**. The Lancet, v. 393, n. 10185, p. 2016-2018, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)31051-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)31051-7/fulltext). Acesso em: 24 maio 2023.

GROSS ESPIELL, Hector. **El derecho internacional de los refugiados y el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. In: *Estudios sobre Derechos Humanos*. Madrid: Civitas/IIDH, 1988, v. 2.

GUIMARÃES VAZ, L.; BATISTA DE AGUIAR FILHO, J. Refugiados venezuelanos nas fronteiras do Brasil durante a pandemia da covid-19: uma análise a partir dos estudos de segurança. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 16, n. 55, p. 25-42, 23 dez. 2021.

HATHAWAY, James C, **The Law of Refugee Status**, Vancouver: Butterworths Canada Ltd., 1991.

INTERNATIONAL AMNESTY. This is no way to live: Public Security and right to life in Venezuela. Setembro de 2018. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/amr53/8975/2018/en/>. Acessado em: 26 de junho de 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IMO). **WORD MIGRATION REPORT 2022**. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2021. ISBN 978-92-9268-076-3.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. Editora Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração**. Revista direito GV, v. 6, p. 275-294, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do refúgio. **RAMOS, André de C.; RODRIGUES, Gilberto MA; ALMEIDA, Guilherme A.(orgs.)**, v. 60, p. 163-178, 2011.

KELLEY, Ninette. **Pessoas Forçadas a se Deslocar: História, Mudança e Desafios**. Brasil: ACNUR, 2021.

KLUGE, H. H. P., Jakab, Z., Bartovic, J., D'Anna, V., & Severoni, S. **Refugee and migrant health in the COVID-19 response**. *The Lancet*, 395(10232), 1237-1239, 2020.

NO LOST GENERATION, 'Continued Learning for All Syrian Children and Youth' 2021.

MARTINEZ, M. **Mulheres fugindo da Venezuela são alvos de abuso em meio a fronteiras fechadas**. CNN Brasil, [São Paulo], 22 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/11/22/mulheres-fugindo-da-venezuela-sao-alvos-de-abuso-em-meio-a-fronteiras-fechadas>. Acesso em: 01 jun. 2023.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. **Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: "perigo estrangeiro" e retorno à ideologia de segurança nacional**. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*. Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321, 2019.

ORCUTT, M., Patel, P., Burns, R., Hiam, L., Aldridge, R., Devakumar, D., ... & Abubakar, I. **Global call to action for inclusion of migrants and refugees in the COVID-19 response**. *The Lancet*, 395(10235), 1482-1483, 2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para Abordar la crisis de migrantes e refugiados venezolanos em la región**. Junho de 2019.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PACIFICO, Andrea Pacheco; SILVA, Sarah Fernanda Lemos. **Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do Advocacy pela Nova Lei de Migração Brasileira**. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: *Direitos Humanos e Refugiados*: Editora CRV, 2016.

RAMALHO, Sérgio. Virou rotina agredir e assassinar venezuelanos em Roraima, *The Intercept Brasil*, 28 de novembro de 2019. <https://theintercept.com/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>. Acesso em: 02 jun 2023.

RAMOS, André de Carvalho et al. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem**. *Consultor Jurídico*, v. 23, 2017.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 191

REZENDE, Constança. **Bolsonaro quer campo de refugiados em Roraima. Entrevista**. O Estado de S. Paulo online, 14.03.2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-quer-campo-de-refugiados-em-roraima,70002226010>>. Acesso em: 01 jun. 2023.



RIBEIRO, Jocenilson; PEREIRA, Thiago Augusto Carlos. Discurso anti-imigrante e emergência de “nova direita” na crise do contemporâneo político1. **Revista Heterotópica**, v. 1, n. 2, p. 39-57, 2019.

ROTTA, E., Rotta, D. G., & Lago, I. C. (2020). **Neoconservadorismo e políticas migratórias: O Brasil rumo ao retrocesso?**. Textos & Contextos (Porto Alegre), 2019(2).

RUIZ, I.; BUCCI, M. P. D. QUADRO DE PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA FERRAMENTA PARA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. 1.], v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.443. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em: 06 maio. 2023.

SACRAMENTO, Octávio. **Cidadania e epidemia: o VIH/SIDA no âmbito das migrações internacionais**. In: VIH, Migraciones Y Derechos Humanos: Perspectivas Internacionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 29-49.

SANT'ANA, Paulo Gustavo Iansen De. **MIGRAÇÃO E REFÚGIO: CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PELO BRASIL NO SÉCULO XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2022. ISBN 978-85-7631-867-5.

SANTOS MELAZZO, Everaldo. **Problematizando o Conceito de Políticas Públicas: Desafios à Análise e à Prática do Planejamento e da Gestão**. TÓPOS, (online), v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

SARTORETTO, Laura M. **Direito dos Refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SECCHI, Leonardo; DE SOUZA COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos**, Questões de Concursos–3a edição. Cengage Learning, 2020.

SERRA, Caio Cesar et al. **O novo coronavírus e as migrações no Brasil: A instrumentalização da pandemia para a implementação de uma política discriminatória e utilitarista de controle de fronteiras no país**. TRAVESSIA-revista do migrante, v. 2, n. 91, 2021.

SILVA, S. C.; BAHDUR, D. H. **Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular: uma análise sobre a saída do Brasil e seus reflexos**. In: PRÓ-ENSINO: MOSTRA ANUAL DE ATIVIDADES DE ENSINO DA UEL, 2., 2020, Londrina. Anais [...]. Londrina: UEL, 2020.

SILVA, José A. **Curso de Direito constitucional positivado**. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 84 apud DALLARI, P. B. Constituição e relações exteriores. São Paulo: Saraiva, 1994.

SILVA, KATIA GOMES DA. **O efeito da lei de migração sobre o estatuto do estrangeiro: a humanização da condição jurídica do estrangeiro.** Conteudo Juridico, Brasília-DF: 11 ago 2022, 04:15. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/59006/o-efeito-da-lei-de-migrao-sobre-o-estatuto-do-estrangeiro-a-humanizao-da-condio-juridica-do-estrangeiro>. Acesso em: 21 abr 2023.

SIMÕES, G. **Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país.** Mundorama: Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, Brasília, DF, p. 45-55, 2017.

SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. **Resumo executivo: Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.** Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **Global Trends in Forced Displacement - 2020.** Copenhagen, Denmark: UNHCR Global Data Service, 2021.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **Global Trends in Forced Displacement - 2021.** Copenhagen, Denmark: UNHCR Global Data Service, 2022.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **More than 100 million people are forcibly displaced.** Refugee Data Finder, 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/100-million-forcibly-displaced.html>>. Acesso em: 25 de junho de 2023.

VAZ, Luísa Guimarães; DE AGUIAR FILHO, João Batista. **Refugiados venezuelanos nas fronteiras do Brasil durante a pandemia da covid-19.** Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 16, n. 55, p. 25-42, 2022.

VENTURA, Deisy. **Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes.** Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016.

VITOR, Frederico. **Bolsonaro vê imigrantes como “ameaça” e chama refugiados de “a escória do mundo”.** Entrevista. Jornal Opção online. Goiânia, 19.09.2015, ed. 2097. Áudio completo da entrevista disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/ouca-entrevista-em-que-bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-e-sugere-infarto-a-dilma-46313/>>. Acesso em: 01 jun. 2023.

TRUBEK, David M. 1971. **Law, Planning and the Development of the Brazilian Capital Market** – a study of law in economic change. In Yale Law School Studies in Law and Modernization 3, Bulletin no. 72 and 73.

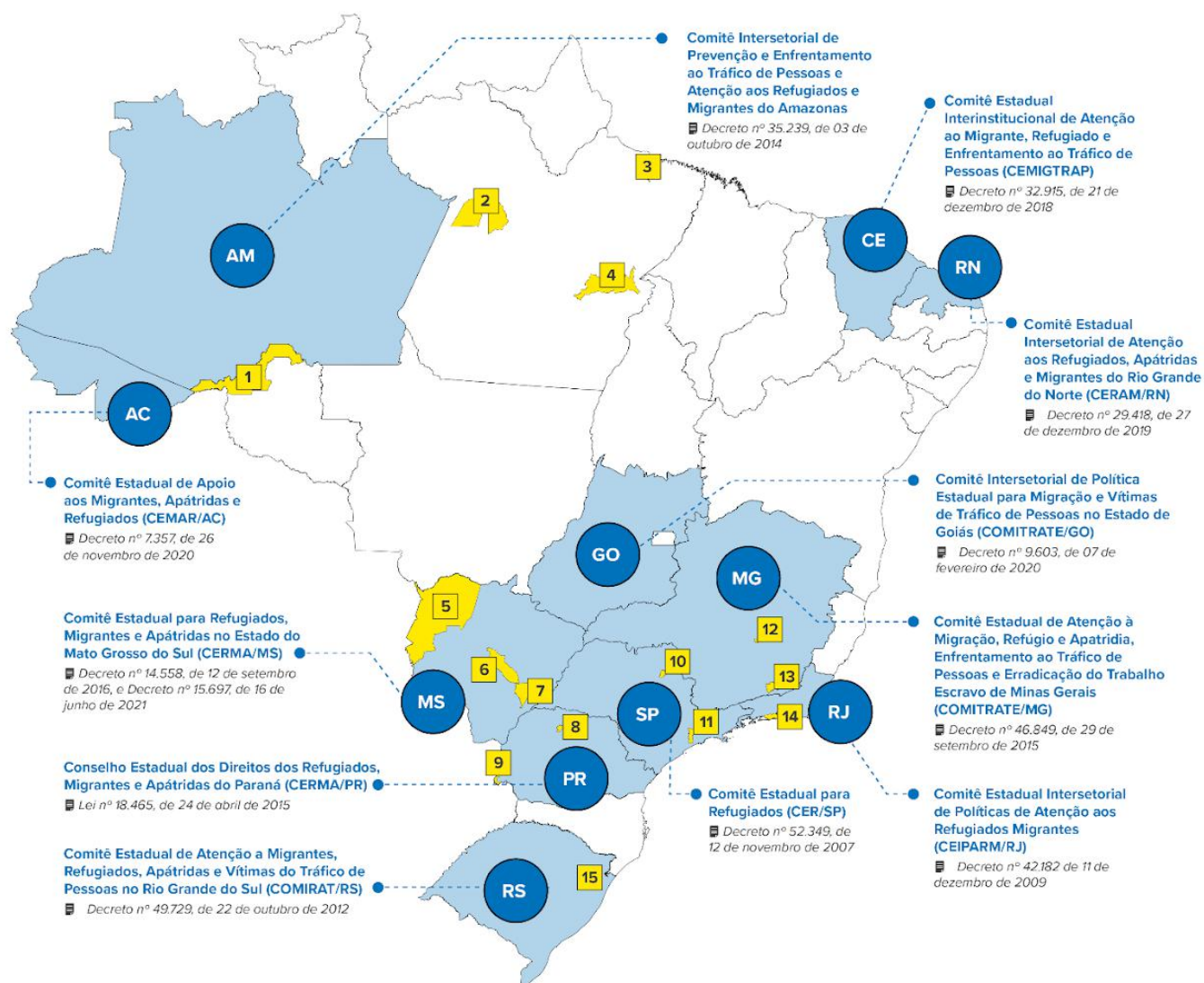
ZUBEN, Catarina von. PANDEMIA E TRÁFICO DE PESSOAS. **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**, p. 28-32, São Paulo, 2020.



## ANEXOS

## Conselhos e Comitês no Brasil

☰ = Normativas de criação   ● Estaduais   ■ Municipais



## Anexo I - Conselhos e Comitês para refugiados e migrantes no Brasil

Fonte: ACNUR Brasil