

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA E DE REFÚGIO BRASILEIRA: UM REFLEXO PANDÊMICO?

*Ana Gabriela de Paiva Gonçalves*¹
PUC-Rio

Resumo

O presente trabalho apresenta dados de uma análise qualitativa acerca dos direcionamentos dados pelo Estado brasileiro durante o período mais crítico da pandemia mundial provocada pela circulação do vírus COVID-19 e suas repercussões nas migrações venezuelanas, visto ser este o maior fluxo migratório para o Brasil nos últimos cinco anos. Através da análise de documentos, foram selecionados arquivos jurídico-normativos e sentenças judiciais relacionados ao acolhimento humanitário da migração venezuelana pelo Estado brasileiro no período de 2018 a 2021. Durante a pandemia observou-se uma inflexão na recepção aos migrantes a partir do fechamento das fronteiras territoriais por sucessivas portarias interministeriais sob o pretexto de prevenção epidemiológica. Assim sendo, observamos que o processo de judicialização da política migratória, apresenta uma estratégia significativa para o cumprimento da legislação brasileira em vigor de proteção humanitária aos migrantes e refugiados, resguardando a garantia do princípio de non-refoulement diante de um contexto pandêmico tão desafiador e severo que evidenciou as contradições e fragmentações das políticas migratórias na atualidade.

Palavras-chave: Pandemia, Migração, Refúgio, Judicialização.

JUDICIALIZATION OF BRAZILIAN IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY: A PANDEMIC REFLECTION?

Abstract

This paper presents data from a qualitative analysis about the directions given by the Brazilian State during the most critical period of the global pandemic caused by the circulation of the COVID-19 virus and its repercussions on Venezuelan migrations, since this is the largest migration flow to Brazil in the last five years. Through document analysis, legal-normative files and court sentences related to the humanitarian reception of Venezuelan migration by the Brazilian State in the period from 2018 to 2021 were selected. During the pandemic, we observed an inflection in the reception of migrants from the closing of territorial borders by successive interministerial ordinances under the pretext of epidemiological prevention. Therefore, we observe that the process of judicialization of migration policy presents a significant strategy for compliance with the of the Brazilian legislation in force for the humanitarian protection of migrants and refugees, safeguarding the guarantee of the principle of non-refoulement in the face of such a challenging and severe pandemic context that has highlighted the contradictions and fragmentations of migration policies today.

Keywords: Pandemic, Migration, Refuge, Judicialization.

¹ Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio). Pesquisadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio. Integrante do Grupo de Pesquisa do CNPQ Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais (GESPD/PUC-Rio). E-mail: agpaiva24@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho problematiza as ações empreendidas pela Administração Pública Federal na governabilidade das políticas migratórias diante da circulação do vírus Sars-Cov-19, onde as relações sociais foram profundamente afetadas e modificadas, revelando ainda mais as faces cruéis das desigualdades raciais, sociais, econômicas e de gênero em escala global. Utilizamos a análise de documentos que foram produzidos durante este período, divididos entre: portarias interministeriais de fechamento de fronteiras (atos normativos) que pavimentou as condições para uma política mais restritiva aos migrantes venezuelanos durante o período pandêmico, e, as sentenças judiciais, que garantiram proteção aos migrantes e a garantia do princípio de non-refoulement, considerado um direito humano fundamental segundo a Convenção de 1951.

Tendo em vista que, os documentos não são somente uma simples representação dos fatos ou da realidade, alguém (ou uma instituição) os produz visando a algum objetivo (prático) e a algum tipo de uso (FLICK, 2009, p.232), realizamos uma análise preliminar de nossas fontes documentais, com objetivo de compreender o contexto histórico no qual os documentos escolhidos foram produzidos, a fim de identificar os atores sociais envolvidos, a confiabilidade do documento, sua natureza, sua lógica interna e sua representatividade (CELLARD, 2008, p. 296).

No contexto da pandemia mundial por COVID-19, entre os anos 2020 e 2021, o Estado Brasileiro anunciou o fechamento das fronteiras territoriais, como medida sanitária e de controle epidemiológico para contenção da circulação do vírus restringindo ainda mais o acesso de migrantes/refugiados às políticas sociais públicas e o processo de regularização migratória no país. No entanto, tal medida revelou uma face cruel de desproteção social aos migrantes internacionais que buscam proteção do Estado brasileiro.

Durante este período, observamos a prorrogação de sucessivas portarias interministeriais de fechamento das fronteiras e a paralisação dos serviços de atendimento ao público migrante, além da criminalização da migração e as tentativas de deportação. Uma das saídas encontradas para garantir que pessoas em situação de migração e/ou refúgio permanecessem no território brasileiro, foi o

acionamento da justiça brasileira através de ações coletivas, revelando um processo de judicialização da política migratória e de refúgio brasileira.

2. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS EM PERSPECTIVA

O estudo dos fluxos migratórios é um assunto que engloba aspectos econômicos, jurídicos, políticos, sociais e culturais; sendo inerentemente multidisciplinar e ensejando reações profundas nas diversas sociedades (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010). No entanto, mesmo sabendo das grandes dificuldades de fazer categorizações diante da grande demanda de solicitações de refúgio no mundo e dos diferentes fluxos migratórios, existem diversas definições e expressões da migração, que ora são consensos, ora representam divergências de entendimento.

Segundo Ramos (2020), as migrações são essenciais ao processo de globalização, reforçando a sua parte humana, e que salienta as desigualdades econômicas e sociais, o que impulsiona a procura migratória por melhores condições de vida e de trabalho. Atualmente, observa-se uma tendência de consecutivas restrições impostas às migrações no cenário internacional, apesar da adoção aos tratados de proteção aos direitos humanos e dos sistemas regionais existentes, a incidência de práticas restritivas tem sido recorrente por grande parte dos Estados-nações.

Com isso, nota-se o aumento de conceitos/expressões utilizados para definir o deslocamento humano. A OIM já reconhece diversas modalidades migratórias, como por exemplo, a migração forçada, assistida, interna, regular/irregular, laboral, ordenada, entre tantas outras (GLOSSÁRIO, 2009). O recrudescimento das normas internas de migração, faz com que, algumas pessoas, consideradas migrantes econômicos, busquem o refúgio como forma de obter a regularidade de sua entrada e permanência no país de destino (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

Verifica-se então a existência do debate que propõe a distinção dos conceitos: migração e refúgio no plano internacional e também regional. Tendo em vista que para os governos, essas distinções são importantes. As nações tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto lidam com os refugiados segundo normas definidas a nível nacional e internacional (REFUGIADO, 2015).

Portanto, a proteção de migrantes e refugiados está condicionada à interpretação das categorias em questão, sendo analisadas as particularidades de cada situação. De forma sucinta, são considerados “refugiados” as pessoas que fugiram da guerra ou perseguição e cruzaram uma fronteira internacional. Já os “migrantes”, pessoas que se deslocaram por razões que não se encaixam na definição legal de refugiado, apresentada pelos tratados internacionais de direitos humanos (REFUGIADO, 2015).

Importante salientar que as políticas migratórias, são um conjunto de leis, regras e procedimentos operados por organismos de representação do Estado com a finalidade de interferir sobre a regulamentação jurídica dos movimentos migratórios, que podem tanto restringir a entrada de migrantes em um determinado espaço, quanto estimular os movimentos migratórios adotando políticas de atração de público externo. Segundo a definição da OIM (2009):

A migração corresponde ao Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (GLOSSÁRIO, 2009, p. 42).

Neste sentido, apesar do direito à mobilidade humana, ser considerado um direito humano fundamental, o que se observa, é que ele não é universal, pelo contrário, está sujeito à diversas exigências impostas de acordo com a legislação de cada país – documentação, permissão para adentrar o país (vistos), seguro-viagem-saúde, comprovação de estadia, carta de recomendação, etc. Conforme observou Ramos (2020), a desigualdade nas qualificações corresponde também a uma desigualdade nas oportunidades migratórias.

Paralelamente, esses Estados-nações, também são responsáveis pela implementação de políticas securitárias, através do erguimento de barreiras físicas, e também, pelo avanço da militarização no ordenamento das fronteiras, que conseqüentemente, impacta no acolhimento de imigrantes e solicitantes de refúgio, além de contribuírem cada vez mais para criminalização deste público.

Assim sendo, interpretamos que a construção histórica do sistema de refúgio, é permeado por disputas ideológicas, econômicas e políticas, que estão presentes nos principais documentos de proteção a migrantes e/ou refugiados em âmbito internacional e regional. Ao buscarmos compreender as ações governamentais, em escala ampla, estamos tratando sobre o processo violento que presidiu ao arranjo do mundo colonial (FANON, 1968, p.30), cuja estrutura permanece viva e impacta diretamente nas relações sociais, políticas e econômicas – e, sobretudo, na mobilidade humana.

Conforme podemos observar, a história do capitalismo coloca a migração como uma dinâmica que faz parte da sua consolidação, nos deparamos com diferentes tipos de migrações – laborais, econômicas, políticas, de profissionalização, etc. Isso acaba por influenciar na conceituação dos fluxos migratórios – forçados, voluntários, involuntários, refúgio, compondo a orquestra simbólica dos mecanismos de controle espaciais e de coerção pelo capital imperialista.

3. COVID-19 E A MIGRAÇÃO NO BRASIL: PRECARIIDADE, JUDICIALIZAÇÃO E A DESPROTEÇÃO AOS VENEZUELANOS

Em 2015, Mendoza (2015) apontava o deslocamento venezuelano como “el rostro pequeño de un fenómeno grande”. Presentemente, a Venezuela se converteu no epicentro das atenções da opinião pública internacional por conta da crise política e socioeconômico que impacta no deslocamento forçado de seus cidadãos. Considerado inédito na história da América Latina, o deslocamento forçado de venezuelanos é heterogêneo: são povos indígenas, homens, mulheres, grupos LGBTQIA+, pessoas em condição de extrema vulnerabilidade, como idosos doentes, crianças e adolescentes desacompanhados, que migram em busca de sobrevivência em diversos países do mundo (LEITE; CASTRO, 2021).

Conforme assinalou Vasconcelos e Santos (2021), a dependência econômica de um recurso natural muito cobiçado – o petróleo, colocou o território venezuelano, há décadas, no mapa das disputas geopolíticas internacionais. Com isso, o país vivenciou momentos gloriosos de ascensão econômica, erguidos sob a lógica de acumulação capitalista. As migrações venezuelanas nas “veias abertas” da América

Latina, podem ser compreendidas como uma expressão das políticas de ajuste neoliberal no continente sul-americano. As formas produtivas e as relações sociais que são herança daquelas outras originadas no passado colonial (SOARES, 2001), sustentam até hoje os elevados padrões de dependência econômica, que são submetidos aos países latino-americanos.

Nesse sentido, conseguimos compreender que a fuga de cidadãos venezuelanos como única opção de sobrevivência (LEITE; CASTRO, 2021), é uma expressão da crise do capitalismo dependente latino-americano. Ao nos depararmos com a magnitude das crises vivenciadas pela Venezuela ao longo dos anos, não restam dúvidas de que: quanto maior o nível de dependência, mais suscetível está um país a crises de longo alcance (BRETAS, 2020). Por conseguinte, conforme destaca Silva (2017):

O deslocamento de venezuelanos, tem como ponto de partida os crônicos problemas de abastecimento de produtos básicos que assolam o país, que não estão disponíveis nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais ou são afetados por um processo inflacionário que minimiza o poder de compra das pessoas (SILVA, 2017, p.06).

A crise de abastecimento de gêneros alimentícios pode ser vista como um símbolo. Símbolo de equívocos de longo prazo na construção de uma economia dependente do petróleo; símbolo de um regime político de feições autoritárias; símbolo do poder político-econômico dos adversários desse regime (VASCONCELOS; SANTOS, 2021, p. 42).

Conforme as cifras apresentadas pela Plataforma R4V, em fevereiro de 2022, os principais países receptores de cidadãos venezuelanos na América Latina, são: Colômbia (1.84M); Peru (1.29M); Equador (508.9 K); Chile (448.1 K) e Brasil (261.4 K). A migração venezuelana apresenta particularidades na sua dinâmica. Como podemos observar, os países sul-americanos são as principais rotas de destino. Com relação aos aspectos, nota-se que estes países não são apenas lugares de destino, mas também de trânsito.

Em maio de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS), anunciou que a América Latina se tornava o novo epicentro da pandemia provocada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2 (GONÇALVES et al., 2020). De acordo com

Matta et al (2021) pandemia é um termo que designa uma tendência epidemiológica. Indica que muitos surtos estão acontecendo ao mesmo tempo e espalhados por toda parte. Mas tais surtos não são iguais (MATTA et al., 2021, p.15).

Isto implica em considerar, as especificidades de cada território onde se manifesta a transmissibilidade da doença, as contaminações e os óbitos. Ou seja, apesar de ser uma doença em escala global, no entanto, não significa que se trate de um fenômeno universal e homogêneo conforme salienta Matta et al. (2021). Neste sentido, Oliveira et al. (2020) observam que a COVID-19:

Em seu espraiamento global de caráter pandêmico, não apenas expõe as desigualdades, como reatualiza e reifica as demarcações coloniais de base racial, que são fundantes do mundo moderno, tendo na delimitação Norte/Sul, sob o ponto de vista geográfico e sociológico, uma de suas principais ancoragens (OLIVEIRA et al., 2020, p. 3).

Portanto, os desafios evidenciados pela pandemia não são estritamente de caráter sanitário, mas também envolvem aspectos sociais, raciais, de gênero, sócio-políticos, étnico-culturais, que são agravados pela desigualdade estrutural que marca as relações capitalistas contemporâneas. Para Ventura e Aith (2020), é comum que a pandemia de COVID-19 seja tratada como tema da medicina, de saúde pública e de economia, até mesmo de segurança pública. Mas é preciso destacar que ela também é um tema de direitos humanos, entre outras razões pelo profundo impacto que causa sobre os regimes democráticos (VENTURA; AITH, 2020, [n.p.]).

A trajetória da COVID-19 no Brasil, tem características bem específicas na condução das estratégias epidemiológicas utilizadas pelo Governo Federal, que contribuíram ainda mais para a disseminação da doença no cenário global, conforme aponta Ventura et al (2021), verifica-se que os discursos governamentais traziam em sua retórica: 1) Culpar os outsiders e as vítimas, 2) desprezar e enfraquecer as instituições democráticas, 3) promover o negacionismo e 4) lançar suspeitas sobre as “elites”, supostas “inimigas do povo”, especialmente a imprensa e os especialistas (VENTURA et al. 2021, p. 2218).

Nesta conjuntura, verificou-se que o fechamento de fronteiras e as restrições de mobilidade dentro dos países e entre eles são algumas das medidas adotadas por líderes mundiais na tentativa de conter a disseminação do vírus (BRASIL, 2021).

Para Baeninger et al (2021), a questão da segurança nacional na pandemia tornou-se elemento central para a crise sanitária no mundo. Como parte do processo de “governança das migrações internacionais”, as medidas de fechamento de fronteiras, revisadas mensalmente pelos Estados-nação, atribuíram novos contornos quanto à regulação a entrada e saída da população.

Parafraseando Ruseishvili (2020-b) o vírus trouxe à tona a maneira com a qual a desigualdade sistêmica produz padrões de mobilidade e imobilidade que podem proteger uns e ameaçar outros. Assim, durante a pandemia conforme aponta Baeninger et al (2021) algumas características são observadas: 1) aumento das restrições migratórias com base na nacionalidade; 2) fluxos migratórios imprevisíveis diante do aumento da desigualdade socioeconômica; 3) exacerbação do racismo, xenofobia e sentimento anti-imigrantes (os migrantes são vistos como ameaça sanitária e epidemiológica, como transmissores da doença).

O fechamento de fronteiras e outras medidas de contenção do vírus, sobretudo, o isolamento, suspenderam o curso estabelecido de políticas de acolhimento dos migrantes (RUSEISHVILI, 2020b). Nesse contexto a primeira portaria interministerial publicada pelo Diário Oficial da União, foi a Portaria no 120 de 17 de março de 2020, que trata justamente da restrição temporária da fronteira entre Brasil e Venezuela – local que recebe diariamente crescentes solicitações de refúgio, seu conteúdo dispõe “Sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa” (BRASIL, 2020).

Após a primeira publicação da portaria, válida por quinze dias, outras foram sendo redigidas contemplando os mesmos argumentos, as primeiras justificativas se regem pela seguinte frase: “é princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”, e logo após, a necessidade de dar efetividade às medidas de saúde para resposta à pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2020). Assim, o fechamento das fronteiras e paralelamente o impedimento da entrada de migrantes e solicitantes de refúgio no país, através do deslocamento terrestre foi uma alternativa colocada pelo governo brasileiro para evitar os riscos de contaminação pelo coronavírus, além de sinalizar no documento:

- I - Da dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2;
- II - Da dificuldade de impedir a disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (BRASIL, 2020).

A Lei no 13.979/2020, é o primeiro documento oficial que dispõe sobre as medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. É a primeira legislação que elenca a restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos (BRASIL, 2020), como medida de controle epidemiológico e proíbe a entrada de migrantes no país.

Quanto ao conteúdo expresso nos documentos, a estrutura permanece a mesma sofrendo poucas alterações apesar de serem protocoladas mensalmente. O fundamento legal que orienta as portarias é a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei no 13.675/2018), que pode ser observada nos parágrafos iniciais e a justificativa parte da necessidade de dar efetividade às medidas de saúde para enfrentamento à pandemia da COVID-19.

O que podemos perceber com esta ação é que o fechamento das fronteiras territoriais, não impedem os movimentos migratórios pelas veias abertas da América Latina, e ao redor do mundo. E que tais práticas, revelam o exercício do controle da mobilidade. A primeira portaria instituída, a Portaria no 120 de março de 2020, restringe a entrada no país de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, pelo prazo de 15 dias, sendo no Art. 3º mencionado a dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2 (BRASIL, 2020).

É emblemático esse ser o primeiro documento produzido, e ser direcionado ao público venezuelano, justamente por que nos últimos anos, as solicitações de refúgio e/ou residência temporária/permanente, tem sido majoritariamente de migrantes venezuelanos. Outro fator que chama atenção, é o argumento utilizado acerca da dificuldade do SUS em prestar atendimento, descaracterizando o princípio de Universalidade que rege a política de saúde pública brasileira, que tem respirado

por aparelhos devido ao corte de gastos anunciados pelas gestões federais, estaduais e municipais, dificultando o funcionamento dos seus serviços de atendimento nos últimos anos.

A universalização da saúde é um direito humano fundamental, que garante o exercício de cidadania, e, portanto, deve ser garantido a todas as pessoas, independente de raça, nacionalidade, gênero, orientação sexual, ou outras características sociais e/ou pessoais. Além disso, não se verificou este argumento utilizado em outras portarias interministeriais, somente aquelas aplicáveis aos venezuelanos/as. Conforme Mbembe (2016) assinala, compreendemos que o exercício da soberania estatal, tem como alicerce o controle sobre a mortalidade, que define a vida como a implantação e manifestação de poder, sobre esta perspectiva o autor define este movimento como a necropolítica: o exercício do controle, dita quem pode viver e quem deve morrer. Neste contexto, observa-se o controle da mobilidade humana sob o pretexto de prevenção epidemiológica.

O fechamento das fronteiras territoriais – além de configurar uma prática securitária, viola uma série de direitos humanos consagrados nas principais legislações de proteção a migrantes e/ou refugiados, como o da mobilidade, o acesso à saúde, a segurança, e para sermos mais específicos: o próprio direito à vida. Percebe-se que as portarias foram redigidas com o intuito de restrição do acesso ao país de qualquer pessoa, com prazos estabelecidos entre quinze e trinta dias. No entanto, apesar de algumas portarias condicionarem a entrada mediante a comprovação de visto e testagem PCR, destacam que as exceções “não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela” (BRASIL, 2020), mesmo com a abertura para outras nacionalidades por vias terrestres, aéreas ou marítimas.

Além disso, apesar das restrições, as portarias não impediram a continuidade das ações humanitárias (BRASIL, 2020), como por exemplo o funcionamento da Operação Acolhida no Estado de Roraima. Em junho de 2022, segundo o Painel de Estratégia de Interiorização (ESTRATÉGIAS, [s.d]), da Secretaria Nacional da Assistência Social, foram 70.398 venezuelanos/as beneficiários desde 2018 pela estratégia de interiorização que promove a realocação de venezuelanos em Roraima para outros estados brasileiros. Indicando assim a continuidade dos serviços

durante a pandemia, mesmo com as restrições de mobilidade impostas aos migrantes venezuelanos/as.

Neste contexto, observa-se que as restrições também são colocadas entre países fronteiriços que compõem o Sul-Global, através das portarias interministeriais indicando o fechamento e restrições aos países que integram o MERCOSUL, como por exemplo, a Portaria no 125 de março/2020. Outro fato que chamou atenção é que os órgãos que assinam os documentos são: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Saúde, que de certa forma, reforça o entendimento de securitização da migração e que o atual direcionamento dado é a condução da política baseada na militarização, ou seja, na assimilação da migração como uma questão de segurança nacional.

Apesar de sucessivas prorrogações os conteúdos expressos nos documentos não sofreram grandes alterações, apesar da COVID-19 estar em curso, atingindo cifras expressivas de óbitos e contaminações. Com relação as sanções penais, as portarias apontam uma posição bastante rigorosa do Estado brasileiro em termos de punição, ao estabelecer que o não cumprimento das medidas, implicaria em responsabilização civil, administrativa e penal; repatriação ou deportação imediata; e inabilitação de pedido de refúgio (BRASIL, 2020). Sinalizam por sua vez, um descompasso legal entre o que está previsto na Lei no 13.445/2017 e a Lei no 9.474/1997 – que proíbem a deportação sem que o devido processo legal ocorra, conforme observam Leão e Fernandes (2021) no estudo sobre políticas de imigração no contexto da pandemia de COVID-19.

Muito embora, as portarias tenham sido utilizadas como estratégia para o enfrentamento da COVID-19 no país, isso não mostrou nenhuma eficácia no combate, tampouco, impediu que as altas taxas de contaminação e óbitos fossem uma realidade. Conforme observa Ventura (2021): “onde tem muita norma, tem pouco direito e pouca justiça” (SANTOS, [s.d.]), em meio a esse processo inconstitucional e controverso, fica escancarada a desproteção social de migrantes e/ou solicitantes de refúgio principalmente de venezuelanos/as (LEÃO; FERNANDES, 2021; BAENINGER et al., 2021).

As restrições colocadas pelas sucessivas portarias interministeriais, colocaram ainda mais em risco a vida de migrantes e ou solicitantes de refúgio que

buscam o Brasil como uma rota de destino, por não permitirem a regularização migratória e o acesso as políticas de proteção social (saúde, assistência social, educação, etc.). Além de ferir os princípios e diretrizes dos tratados internacionais de proteção humanitária dos quais o Brasil é signatário, e as próprias legislações do país, a negação de direitos das pessoas em situação de deslocamento forçado acabam por aprofundar a vulnerabilidade e a desigualdade vivenciada por estes, além de reforçar o preconceito contra migrantes.

Portanto, as portarias podem ser analisadas como um ajuste da política de venezuelanos no Brasil, disfarçadas de medidas sanitárias (LEÃO; FERNANDES, 2021, p. 27) uma vez que muda a forma de intervenção do Estado brasileiro na recepção aos venezuelanos. As limitações das migrações são evidentes: fechamentos de fronteiras, detenções, deportações, inadmissões, lentidões ou interrupções dos trâmites burocráticos dos pedidos de refúgio (MARINUCCI, 2021).

3.1. A judicialização da política migratória como reflexo pandêmico

Conforme Oliveira (2014, p. 12) sinaliza “o tema da judicialização das relações sociais consiste em um campo relativamente recente de discussão e consequente construção de referenciais teóricos legitimados pelas diversas ciências que dele se ocupam”.

A judicialização segundo Santos e Rifiotis (2006), é concebida como, uma espécie de invasão do Direito – como campo do saber e de práticas, na organização da vida social contemporânea, incidindo sobre a regulação da esfera política, da sociabilidade e das políticas sociais. Já Maciel e Koerner (2002, p. 155), compreendem que a expressão judicialização é utilizada em sentido normativo, tanto em relação ao papel atual dos agentes do sistema judicial, assim como em relação a propostas sobre a extensão adequada do seu papel na democracia brasileira.

Com a promulgação da “nova lei de migração”, a Lei no 13.445/2017, determina que é garantido “o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” (BRASIL, 2017).

Sendo considerada um marco na política migratória brasileira, possui o objetivo de atender aos princípios da defesa dos Direitos Humanos e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Frente as práticas de controle adotadas no período pandêmico pelo Estado brasileiro, observamos um crescente acionamento por profissionais do sistema de proteção a migrantes e refugiados a esfera jurídica, e conseqüentemente uma crescente intervenção do Poder Judiciário, através de decisões judiciais que repudiam ações de deportação de migrantes e/ou solicitantes de refúgio, e que contrariam o fechamento das fronteiras territoriais, atendendo os princípios e diretrizes da legislação nacional de proteção humanitária e dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Para Jubilit (2011, p. 163), a judicialização do refúgio é um dos meios de ação na busca pela proteção integral dos refugiados, na medida em que se trata de recurso ao Poder Judiciário para a efetivação de direitos, os quais envolvem tanto a concretização dos direitos humanos dos refugiados quanto de direitos decorrentes do Direito Internacional dos Refugiados.

A partir da vigência das portarias interministeriais, ficou definido que qualquer pessoa que entrasse no país naquele momento estaria em situação irregular e passíveis de serem deportadas pela Polícia Federal, caso buscassem atendimento para requerimento de regularização migratória na unidade policial, ferindo o princípio de non-refoulement. Consagrado como elemento de proteção aos direitos humanos fundamentais de migrantes e refugiados expresso na Convenção de 1951, que o define como a proibição de expulsar e de repelir refugiados pelos Estados signatários, especialmente em fronteiras independentemente de terem sido, ou não, formalmente reconhecidas como refugiadas (GONÇALVES, 2021).

Nesse contexto, verifica-se que as portarias deram respaldo jurídico (apesar de inconstitucional), a Polícia Federal para inabilitação do pedido do refúgio e medidas compulsórias de deportação. Em meio a pandemia da COVID-19 e as restrições colocadas pelas portarias interministeriais de fechamento das fronteiras, além de contribuírem para uma maior vulnerabilidade de migrantes e/ou solicitantes de refúgio, suspendeu uma série de serviços ofertados a esse público relacionados a regularização migratória.

O conteúdo expresso nas sentenças, passam pelo entendimento da migração como direito humano fundamental, devidamente regulamento e garantido pela Lei no 13/445 de 2017, pelos tratados internacionais de proteção humanitária dos quais o Brasil é signatário. De fato, a política migratória tende a ser uma política judicializada, especialmente, quando há uma ausência significativa de ações que assegurem aos migrantes e/ou refugiados, a garantia de seus direitos previstos no arcabouço legal e jurídico. Conforme assinalou Jubilut (2011):

Pode-se agrupar, para fins didáticos, a judicialização do refúgio em cinco grupos:

- 1) casos sobre o resultado do processo de solicitação de refúgio, em que se debatem as questões formais do mesmo;
- 2) casos em que se debate o próprio conceito de refugiado e sua aplicação enquanto direito;
- 3) casos que envolvem o gozo de direitos humanos dos refugiados;
- 4) casos envolvendo conflitos de direitos, em geral entre a proteção dos refugiados e a população em geral, como em situações de desapropriação para estabelecimento de locais para refugiados; e
- 5) casos nos quais os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, em especial o do non- refoulement, são o objeto central — seja aplicado a refugiados ou a “outros indivíduos que não são refugiados, em função da unidade do sistema de direitos humanos (JUBILUT, 2011, p. 175).

As sentenças judiciais as quais tivemos acessos, foram deferidas nos Tribunais Federais de Justiça do país, sendo solicitadas através de ações públicas pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal, contra as medidas de restrições migratórias colocadas pelo Governo Federal devido a situação epidemiológica provocada pela COVID-19 e em razão do conhecimento de tentativas de deportação de migrantes pela Polícia Federal, após vigorar a restrição temporária e excepcional no país. Ao todo, entre os 2020-2021, foram trinta e cinco portarias de restrições publicadas pela União.

Observamos que a maioria das decisões judiciais determinam o cumprimento das legislações de proteção e garantia dos direitos humanos fundamentais de famílias migrantes e/ou solicitantes de refúgio venezuelanas.

O Requerimento no. 1806/2021 do Senado Federal, que cobra esclarecimentos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sobre ingresso e acolhimento de migrantes no território brasileiro desde o início da declaração de emergência sanitária pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em janeiro de 2020,

pois o Ministério está incluso em todas as portarias interministeriais. O requerimento considera a Portaria no 655 de 23 de junho de 2021, um ato infralegal que não segue os princípios da Lei no 13.445/2017 e da Lei no 9.474/1997, conforme já assinalamos. O relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em Roraima publicado pela DPU (2021), indicou:

A ausência de proteção socioassistencial a migrantes venezuelanos em situação migratória irregular, após a vigência das portarias de restrição de entrada. Há também migrantes em situação migratória regular que com o fim do auxílio emergencial, benefício financeiro concedido pelo Governo Federal para proteção emergencial em razão da crise causada pela pandemia, ficaram sem condições de manter o próprio sustento e de sua família, e começaram a ir para a Rodoviária em busca de proteção (DPU, 2021, p. 22).

O uso político de argumentos vinculados a saúde pública para enfrentar a pandemia se estendeu até o final de 2021, revelando o caráter contraditório da política migratória brasileira. Embora a proteção da legislação brasileira garanta aos migrantes os mesmos direitos fundamentais e sociais que os cidadãos brasileiros – saúde, educação, assistência social, etc., nesse contexto de judicialização da política migratória e de refúgio, a falta de transparência nos processos acaba por criminalizar os movimentos migratórios, além de ser colocada em prática uma seletividade migratória de quem pode entrar, e quem não pode.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da análise documental, foi verificado que o Estado brasileiro legislou sobre a matéria dos fluxos migratórios a partir de portarias interministeriais durante o período crítico da pandemia, que colocaram maiores restrições aos venezuelanos/as que buscam regularização migratória no país, além de violarem uma série de direitos previsto nas legislações e nos tratados internacionais de proteção humanitária aos migrantes e refugiados. Contraditoriamente, é nos últimos cinco anos que se observa o aumento de políticas migratórias regulamentadas pelo Estado brasileiro.

A análise referente ao fenômeno da judicialização e o movimento migratório de cidadãos venezuelanos no Brasil, teve como objetivo enfatizar os principais

desafios que vêm sendo colocados na atualidade, em detrimento da pandemia e também da ausência do Estado na condução de políticas que promovam a proteção social destes sujeitos em trânsito pelo território brasileiro. As perspectivas teóricas apresentadas acerca da judicialização, revela que frequentemente a garantia dos direitos na realidade brasileira, passa pela via da judicialização.

Neste caso, também se observa a interseção da judicialização com o sistema de refúgio brasileiro, tendo em vista que o Poder Judiciário é um órgão que vem sendo demandado para atuar na garantia da permanência e regularização migratória de migrantes e/ou solicitantes de refúgio no país. Não tivemos como pretensão realizar uma análise aprofundada sobre a judicialização da política migratória e de refúgio no Brasil, tampouco definir se isto é positivo ou negativo. Justamente, porque o debate acerca da temática depende da concepção da abrangência da judicialização adotada, e também da concepção de organização do poder defendida (Jubilut, 2011).

Consideramos que esse debate vem sendo construído e articula concepções teóricas distintas, que movimentam a construção do saber, mas que tem sido uma estratégia possível para garantir os direitos dos migrantes, tendo em vista que o Estado brasileiro falhou na proteção destes sujeitos diante do cenário epidemiológico da Covid-19. Verificou-se que apesar da existência de diversas legislações que assegurem os direitos humanos, o Estado brasileiro assumiu, durante o período pandêmico, uma posição contraditória e preocupante no que tange a proteção social de migrantes e refugiados venezuelanos/as que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A judicialização, passou a ser, uma via que assegurou a garantia da proteção aos migrantes e refugiados, no contexto pandêmico que estavam em situação de “irregularidade migratória” na realidade brasileira, contudo, as ações são muito incipientes e necessitam de maiores aprofundamentos.

No caso da migração venezuelana, a militarização da assistência é um forte indicativo de que a recepção conduzida pelo Estado brasileiro foi implementada como uma questão de segurança pública, inclusive contou com a participação direta do Ministério de Segurança Pública e do Exército na produção das portarias

interministeriais no contexto da pandemia, como podemos perceber a partir da análise documental qualitativa.

Por fim, enfatizamos a necessidade de maiores investimentos públicos em equipamentos de referência para o atendimento da população migrante e refugiada, com intuito de fortalecer políticas específicas, além da capacitação de profissionais que atuam com a questão migratória. Devido ao programa de interiorização de venezuelanos realizado pela Operação Acolhida, cada vez mais os Estados federativos irão receber migrantes que necessitam de acolhimento, orientações técnicas quanto aos seus direitos, sendo, portanto, a necessidade da revisão de práticas estritamente burocráticas e de controle dos fluxos migratórios.

Por fim, esperamos que as políticas desenvolvidas implementadas possam ser pautadas numa perspectiva mais acolhedora e inclusiva, e que considerem os aspectos culturais, identitários, sociais, familiares e de trajetórias de vida dos migrantes e refugiados (THOMÉ, 2019). Esperamos contribuir para futuras análises com relação a temática dos deslocamentos forçados no âmbito do Serviço Social e áreas correlatas, que reforcem a construção de uma sociedade aliada à proteção incondicional dos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana (WERMUTH, 2020).

Referências

BAENINGER, R. et al. Cenário das migrações internacionais no Brasil: antes e depois do início da pandemia de Covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, v. 4, p. 1-35, 2021.

BRASIL. **Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 28 maio 2023.

_____. **Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017**. Lei de migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 28 de maio 2023.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. 292 p.

BUENO, F. T. C.; SOUTO, E. P.; MATTA, G. C. Notas sobre a Trajetória da COVID-19 no Brasil. In: MATTA, G. C. et al. (Orgs.). **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil**: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

DPU, Comitê Pacaraima. 1o Informe Defensorial: Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiados em RR. Brasília, 2021.

ESTRATÉGIAS de Interiorização. **Painel de Monitoramento da Estratégia de Interiorização do Governo Federal - Aplicações MDS**. ACNUR. OIM, [s.d.]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em: 10 maio 2023.

FANON, F. **Os condenados da Terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GLOSSÁRIO sobre Migração, n. 22. Genebra: Ed.: Organização Internacional para as migrações: Suíça - Genebra, 2009.

GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva; PAIVA, Ariane Rego de. **Venezuelanos/as no Brasil**: acolhimento e controle – faces da política de proteção aos refugiados. Rio de Janeiro, 2022, 161 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

GONÇALVES, Eduardo. **PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT - SABE O QUE É? VAI CAIR EM DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: <http://www.eduardogoncalves.com.br/2021/03/principio-do-non-refoulement-sabe-o-que.html>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

JUBILUT, L. L. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, A. de C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. de A. de. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

LEÃO, A. V.; FERNANDES, D. Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid-19. In: _____; BAENINGER, R. (Coords.); CASTRO, M. C. G. et al. (Orgs.). **Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de pesquisa**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos da População Elza Berquó – NEPO/UNICAMP, 2020.

LEGISLAÇÃO. Gov.Br - Governo Federal - Ministério da Justiça e Segurança Pública, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/legislacao/#outros-normativos-de-interesse-de-refugiados-e-deimigrantes>>. Acesso em: 25 maio 2023

LEITE, A. C. G.; CASTRO, M. de A. Migrações venezuelanas, crise da reprodução social capitalista e necropolíticas de fronteira. **Revista Brasileira de História & amp, Ciências Sociais – RBHSC**, FURG, v. 13, n. 26, p. 73- 103, jan./jun., 2021.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 57, p. 113-133, 2002.

MARINUCCI, R. Mobilidades, imobilidades e mobilizações em tempos de COVID-19. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 29, n. 61, p. 7-13, 2021.

MATTA, G. C.; SOUTO, E. P.; SEGATA, J. A COVID-19 no Brasil e as várias faces da pandemia. In: MATTA, G. C. et al. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

MBEMBE, A. Necropolítica. **Revista Arte & Ensaio**, n. 32, p.123- 151, 2016.

MENDOZA, D. D. Familias y migraciones em Venezuela: apuntes para uma história social. **Revista Naveg@mérica**, España, n. 15, 2015.

OLIVEIRA, A. C. Judicialização das Relações Sociais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, PUC-Rio, Departamento de Serviço Social, a, XVIII, n. 31, p. 9-12, 2014.

OLIVEIRA, R. G. de. et al. Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020.

PAIVA, A; GONÇALVES, A.G.P. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a Assistência Social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 26, v. 13, p. 164-181, 2021.

PLATAFORMA R4V. **Refugiados y migrantes de Venezuela**. 2022. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>>. Acesso em: 11 de fev. 2022.

RAMOS, M. da C. P. Mobilidade humana internacional, políticas migratórias e direitos humanos: avanços e recuos. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, 2020.

RUSEISHVILI, S.. Quatro lições da pandemia sobre a mobilidade no mundo contemporâneo. In: BAENINGER, R.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S. (Coords.); VON ZUBEN, C. et al. (Orgs.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020b.

SANTOS, S. M. A.; RIFIOTIS, T. Cuidadores familiares de idosos dementados: um estudo crítico de práticas cotidianas e políticas sociais de judicialização e reprivatização. In: GROSSI, M. P.; SCHWADE, E. (Orgs.). **Política e cotidiano: estudos antropológicos sobre gênero, família e sexualidade**, Florianópolis: Nova Letra, 2006, 95-114.

SILVA, J. C. J. **Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil**. 41o Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Minas Gerais, 2017.

SOARES, L T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

THOMÉ, R. G. **Crianças e adolescentes refugiadas e solicitantes de Refúgio no município do Rio de Janeiro: desafios e perspectivas para a proteção social**. Rio de Janeiro, 2019. 224 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

VENTURA, D. F. L.; MOISÉS, C. P.; CHENUT, K. M. Pandemia e crimes contra a humanidade: o caráter desumano da gestão da catástrofe sanitária no Brasil. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2021, p. 2206-2257.

VENTURA, D; AITH, F. **COVID-19: combate à pandemia deve respeitar direitos humanos**. Jornal da USP. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid-19-combate-a-pandemia-deve-respeitar-direitos-humanos/>>. Acesso em: 10 maio 2022.

Artigo recebido em: maio de 2023.
Artigo aprovado em: julho de 2023.