

# A PERSPECTIVA DA (DES) POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E SEUS PROCESSOS DE SECURITIZAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE SANITÁRIA GLOBAL

Joseane Mariéle Schuck Pinto<sup>1</sup>  
Emerson de Lima Pinto<sup>2</sup>  
Raquel Fabiana Lopes Sparemberger<sup>3</sup>

## RESUMO

O Brasil passou a adotar severas medidas restritivas àqueles que ingressam em seu território, a exemplo, da não concessão do *status* de refugiado àqueles que preenchem os requisitos para adquiri-lo, conforme assegura a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Desse modo, torna-se urgente, averiguar as intercorrências, enquanto fenômeno social e securitário, resultantes das políticas adotadas, agravadas em um cenário caracterizado pela crise sanitária global. O estudo pretende averiguar a atual agenda do Estado brasileiro, a fim de compreender possíveis retrocessos legislativos no tocante a governança regulatória da migração no Brasil, sobretudo com a recente publicação da Resolução Normativa n.º 31, de fevereiro de 2020, que altera a Resolução Normativa n.º 18, de 2014, ambas do Comitê Nacional para os Refugiados. O objeto de estudo, ancorado nas questões de mobilidade humana e suas implicações no cenário intrar-regional, se utilizará do referencial teórico de Giorgio Agamben, Stephen Castles, Mark J. Miller e Hein de Haas. A pesquisa qualitativa contará com o levantamento de dados empíricos através da análise documental e bibliográfica, além da consulta de legislações e políticas públicas existentes no Brasil.

**Palavras chave:** Brasil. Governança Migratória. Migrações Internacionais. Securitização.

---

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestranda em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia pela (UNISINOS). Advogada e Professora de Direito Internacional Público, Globalização e Economia, e Prática Jurídica na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Coordenadora do Projeto de Extensão Migração, Identidade e Cidadania. Pesquisadora da temática de migrações transnacionais. Autora da obra intitulada "Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações: desafio global na sociedade de risco", pela Editora Lumen Juris. E-mail: [joseane.ms@terra.com.br](mailto:joseane.ms@terra.com.br).

<sup>2</sup> Pós-doutor em Direito UNISINOS. Doutor em Filosofia e Mestre em Direito Público pela UNISINOS. Especialista em Ciências Penais PUCRS. Especialista em História da Filosofia UNISINOS. Advogado. Professor no Centro Universitário CESUCA e da FACCAT. E-mail: [ersonlp@terra.com.br](mailto:ersonlp@terra.com.br).

<sup>3</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Mestre em Direito pela UFPR. Pós-doutoramento em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1995). Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Professora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Professora dos cursos de graduação e do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP/RS. E-mail: [fabiana7778@hotmail.com](mailto:fabiana7778@hotmail.com).

## ABSTRACT

Brazil started to adopt severe restrictive measures to those who enter its territory, for example, of not granting refugee status to those who fulfill the requirements to acquire it, as ensured by Law No. 9,474, of July 22, 1997. Thus, it is urgent to investigate the complications, as a social and insurance phenomenon, resulting from the policies adopted, aggravated in a scenario characterized by the global health crisis. The study intends to investigate the current agenda of the Brazilian State, in order to understand possible legislative setbacks regarding the regulatory governance of migration in Brazil, especially with the recent publication of Normative Resolution No. 31, of February 2020, which amends Resolution Normative No. 18, 2014, both from the National Committee for Refugees. The object of study, anchored in the issues of human mobility and its implications in the intraregional scenario, will use the theoretical framework of Giorgio Agamben, Stephen Castles, Mark J. Miller and Hein de Haas. The qualitative research will rely on the collection of empirical data through documentary and bibliographic analysis, in addition to the consultation of existing laws and public policies in Brazil.

**Key Words:** Brazil. Migration Governance. International Migrations. Securitization.

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo enfrenta o seu maior desafio no tocante ao contexto de mobilidade humana. A migração internacional conceitua-se pelo movimento de uma pessoa ou um grupo de pessoas, seja através de uma fronteira transnacional, ou dentro de um Estado.<sup>4</sup> Percebe-se, deste panorama que o migrante ao cruzar uma fronteira transnacional poderá ser considerado documentado ou indocumentado<sup>5</sup>. O primeiro é aquele que adentra o território de outro Estado com o documento hábil para tanto, ou seja, o visto, documento que permite o deslocamento e o ingresso no país de destino. Por outro lado, os indocumentados são aqueles que na sua maioria ingressam ao país de destino em situação irregular, isto é, de forma clandestina, sem os documentos necessários à fixação de um migrante no país, e que contam com a atuação dos denominados coiotes, cuja prática se configura o contrabando de migrantes.

Neste sentido, o Brasil, enquanto rota de destino de migrantes internacionais, sobretudo a partir de 2011 com os intensos fluxos de deslocamentos de haitianos, conta com o

---

<sup>4</sup> Direito Internacional da Migração, N.º 22. Organização Internacional para as Migrações. Editora: Organização Internacional para as Migrações. 17 Route des Morillons. 1211 Genebra 19. Suíça Disponível em: Internet: <http://www.iom.int>. Acesso em setembro de 2020.

<sup>5</sup> Tal conduta faz com que sejam considerados migrantes indocumentados ou no máximo a nomenclatura de irregulares. Particularmente, prefiro utilizar o termo indocumentado, haja vista a existência de uma onda conservadora que vem se espalhando pelo cenário internacional, e por sua vez proporciona o acirramento da xenofobia (PINTO, 2020, p, 35).

marco regulatório importante no tocante a extensão da proteção ao refúgio, com a Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997, sendo considerada pelos países na América Latina uma das normativas mais avançadas, contendo direitos e deveres.

Na categoria de migrantes, o advento da Lei de Migrações n.º 13.445, de 24 de maio de 2017, derogou o Estatuto do Estrangeiro, Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980 – normativa que categorizava aquele que chegava no território nacional como o estranho, o estrangeiro, além de priorizar as questões em torno da segurança nacional, discriminação e criminalização da migração, sem contar na ausência total de proteção a direitos humanos.

Na atualidade, o panorama é desolador e faz da governança migratória internacional e doméstica um dos mais urgentes, senão o maior teste de cooperação internacional, sendo, portanto, o desafio global a ser enfrentado pelos atores envolvidos, sobretudo os Estados, com o papel de elaboração e implementação de políticas públicas e as Organizações Internacionais, responsáveis pela deliberação em fóruns internacionais de políticas públicas globais, que posteriormente, serão implementadas pelos Estados em ambiente doméstico.

Em relação ao panorama brasileiro, por exemplo, observa-se um aumento na categoria da emigração, visto que a (i)migração não alcança 1% da população. O país recebe pessoas de diversos locais do mundo, com destaque para a migração Sul-Sul. A cada migrante internacional no Brasil, há dois brasileiros no exterior. De acordo, com os dados recentes auferidos da Receita Federal, vislumbra-se que 22,4 mil pessoas entregaram a declaração de saída definitiva do país em 2018, bem como em 2017 foram 21,2 mil.<sup>6</sup>

O estudo pretende averiguar as estratégias de securitização da governança migratória e de refúgio no Brasil, a partir da crise sanitária global - Sars-CoV-2. Para tanto, contará com duas seções: a primeira intitulada “Análise da governança brasileira em relação a política de refúgio contemporânea”, e a segunda versará sobre a “compreensão da atual (des) política migratória: implicações no processo de securitização no Brasil”.

A temática em questão se justifica por tratar-se de um fenômeno complexo com implicações no cenário da governança migratória doméstica, regional e global. Nota-se que a sociedade internacional não atingiu um consenso sobre as bases políticas relacionadas à migração dos países de destino, sendo na maioria das vezes restritivas e punitivas e agravam a crise humanitária, especialmente, diante do contexto de excepcionalidade que vivencia a sociedade internacional. A pesquisa na área das Relações Internacionais é primordial, justamente pela carência de estudos relacionados a migração e seus desdobramentos, assim

---

<sup>6</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. RECEITA FEDERAL. Disponível em: [www.receita.economia.gov.br](http://www.receita.economia.gov.br). Acesso em: jun. de 2020.

como a incidência direta de temas correlatos, a exemplo: globalização, fronteira, cooperação internacional, governança migratória, entre outros.

O objeto de estudo, ancorado nas questões de mobilidade humana e suas implicações no cenário entrar-regional, se utilizará do referencial teórico de Giorgio Agamben, Stephen Castles, Mark J. Miller e Hein de Haas. Destaca-se, inicialmente, que a pesquisa contará com o levantamento de dados empíricos através da análise documental e bibliográfica em nível nacional e internacional, especialmente artigos de periódicos internacionais especializados sobre o tema. Além disso, serão consultadas as legislações e as políticas públicas existentes no Brasil, sobretudo as Portarias Interministeriais, publicadas a partir do contexto pandêmico, assim como convenções, protocolos, e outros instrumentos domésticos e internacionais que visem auxiliar na compreensão da realidade estudada. Em relação ao procedimento para a sua elaboração, utiliza-se a pesquisa qualitativa. O tratamento dos dados será realizado de modo interpretativo-descritivo, o que possibilitará a interpretação da realidade que se apresenta de diversas formas.

## **2 ANÁLISE CONTEMPORÂNEA DA GOVERNANÇA BRASILEIRA EM RELAÇÃO A POLÍTICA DE REFÚGIO**

Ao falar-se em medidas estatais frente às migrações internacionais, se faz necessário relembrar que o fenômeno migratório faz parte da própria condição humana dos sujeitos. Esse direito é assegurado em instrumentos jurídicos de cunho regional e internacional, todos estabelecendo que migrar é um direito humano, conseqüentemente, a cidadania plena também deve ser considerada como um direito fundamental, no entanto raros são os Estados que a concedem. A categoria migração internacional contempla o instituto do refúgio. Sobre ele, destaca-se a Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas – ONU, de 1950 (Resolução n. 429 V), convocou em Genebra, em 1951, uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para redigir uma Convenção regulatória do status legal de refugiado. Como resultado, a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.

A Convenção é a responsável por trazer ao cenário internacional, em seu artigo 1º a definição do que vem a ser refugiado, senão vejamos: “São todos os homens e mulheres (incluindo idosos, jovens e crianças) que foram obrigados a deixar seus países de origem por causa de um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por

pertencer a um determinado grupo social ou por suas opiniões políticas.”<sup>7</sup> Ressalvando que as pessoas que cometeram crimes contra a humanidade, de guerra, contra a paz e crimes hediondos ou que participaram de atos terroristas ou de tráfico de drogas não poderão se beneficiar da condição de refugiado.

O fenômeno alcança o Brasil, ao passo que o país recebe solicitações de refúgio na década de 90, e sendo signatário dos principais tratados internacionais de Direitos Humanos e parte na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, do Protocolo de 1967, além de outras normativas internacionais e regionais, inicia o seu processo interno de legislação específica para dar conta do cenário de refugiados e solicitantes de refúgio no país. Aprovada a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, determina outras providências e institui o Comitê Nacional para Refugiados, órgão vinculado ao Ministério da Justiça que cuida do processo de solicitações de refúgio.

O CONARE é o responsável pela realização das entrevistas, e, por conseguinte averiguar os motivos que ensejam o bem-fundado temor de perseguição que garante o status de refugiado. Cumpre destacar, que o processo de elaboração da Lei de Refúgio, sobretudo no que se refere ao conceito de refugiado, foi pensada para além daquele conceito disposto no Estatuto de 1951, na medida em que se utilizou do conceito disposto na Declaração de Cartagena de 1984, com intuito de formular uma conceituação ampla que dialogue com os direitos humanos. Evidencia-se, que a Lei de Refúgio brasileira é caracterizada por alcançar uma maior proteção jurídica.

Conferido ao solicitante a condição do status de refugiado, receberá inicialmente a proteção expressa de maneira formal em um documento. Este momento deveria ser considerado o marco de reinício ou início de sua cidadania, pois não raro, se tratar do primeiro documento que receberá e lhe conferirá a condição de cidadão. Ao encontro dessa premissa, a Constituição Federal de 1988 confere tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, consoante dispõe o artigo 5º, uma vez que assegura a estes a possibilidade de acesso às políticas públicas existentes. No mesmo sentido, a Lei 9.474/97 expressa o compromisso com a proteção ao solicitante de refúgio e ao refugiado ao sinalizar em direção a implementação de políticas públicas para a integração deles no país.

Sobre a questão vale destacar a lição de Agamben acerca da ideia de estado de exceção, na medida em que o migrante não documentado ou irregular está sob a vontade das

---

<sup>7</sup> Definição de refugiado extraída do art. 1º da Convenção do Estatuto dos Refugiados da ONU de 1951.

políticas estatais ou da falta delas. Os Estados passam a controlá-los e regulá-los, reduzindo suas vidas em condição de mera vida nua, pois estão desprovidos de direitos políticos advindos do Estado-nação. A adoção de uma cultura política, ações, estratégias e políticas públicas – nacionais e globais - voltadas à atenção aos migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados - é uma questão primordial a ser abordada de forma a haver uma cooperação internacional entre os Estados. Nessa condição, a vida humana se torna frágil, vulnerável e facilmente controlável. Segundo o autor “o ser humano é destituído de toda condição política e reduzido ao estatuto de simples vida nua, na qual a lei é integralmente suspensa, assim como o direito, e a todo o momento se está à mercê de um poder incondicional de vida e morte” (AGAMBEN, 2010, p. 166-67).

A reflexão é essencial quanto aos seus fundamentos do agir frente à COVID-19, mas precipitada (antecipada), do ponto de vista discursivo e sem base de dados científicos, torna-se significativa para pensar tanto o presente pandêmico quanto o futuro pós-pandemia (ou essa pandemia). Em seu pensar, Agamben trouxe ao debate três eixos que orientam sua reflexão. Em uma diretriz inicial, apresenta como a situação atual provocou a redução da definição do homem ao seu aspecto estritamente biológico — a vida nua. Em segunda diretriz, o autor aproxima as medidas adotadas pelas autoridades, na atual circunstância de pandemia, à instauração de um novo modelo de Estado de Exceção. Contudo, para avaliar-se o papel destinado a ciência na crítica de Agamben, deve-se retomar as diretrizes que nortearam os textos do autor sobre a pandemia, assim destacam-se três elementos centrais de seu posicionamento sobre a pandemia. Em uma primeira direção, o autor mostra como a situação atual provocou a redução da definição do homem a seu aspecto estritamente biológico – a vida nua (AGAMBEN, 2010, p.129-30). Em um outro eixo, o filósofo aproxima as medidas adotadas pelas autoridades, atualmente da pandemia, à instauração de um estado de exceção. Em terceiro lugar, Agamben examina a série de metáforas – religiosas e políticas – associadas à pandemia atual. Ela é vista como apocalíptica e como um estado de guerra onde a ciência surge como elemento hegemônico nessa nova concepção de biopoder em desenvolvimento na modernidade tardia. Ainda sobre as metáforas o filósofo italiano utiliza-as de forma muito eficiente para ilustrar seu entendimento sobre a reação da sociedade em relação a pandemia, conforme surge em *Esclarecimentos* (17 de março de 2020).

Tais limitações podem ser vislumbradas no poder discricionário que um Estado tem em considerar determinado deslocamento forçado merecedor da condição de refúgio ou não. O Brasil é signatário de Tratados Internacionais e obrigações que afastam a possibilidade de fechamento de fronteiras, limitação do número de ingresso de solicitantes de refúgio ou ainda

a devolução deles ao país de origem. Dessa feita, há de referir o exemplo da chegada Haitiana as fronteiras do país. Inicialmente, solicitavam o status de refugiados. Contudo, as solicitações de refúgio efetuadas pelos haitianos foram negadas pelo CONARE, por não se enquadrarem no status de refugiado. Segundo o Comitê, os pedidos carecem de fundado temor de perseguição, consoante dispõe a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 (PINTO, 2018, p. 80).

Nota-se que o país adota a medida de concessão de visto por razões humanitárias, por considerarem, arbitrariamente, que se tratava de migração econômica. Porém, tal mobilidade humana possui como característica principal o elemento da coerção, onde a extrema vulnerabilidade é que deve ser entendida como fator coercitivo que leva os haitianos a tomarem a decisão de migrar, visto que existe uma ameaça à vida e à subsistência dessas pessoas, e não apenas visam uma melhoria de vida (PINTO, 2018, p. 67).

Neste prisma, é nítida a alteração na postura política de refúgio do país. Ao encontro há se referir, na atualidade, a publicação da Resolução Normativa n.º 31, de fevereiro de 2020, que altera a Resolução Normativa n.º 18, de 2014, ambas do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, fragiliza o instituto de refúgio e vulnerabiliza e exclui os principais atores, ou seja, o solicitante de refúgio, que neste momento passará a ter que abrir mão de sua solicitação de refúgio, caso realize a regularização migratória no país, por meio do visto temporário, ficando sob a égide da Lei de Migrações.

Evidencia-se, portanto, que a medida fragiliza o escopo protetivo oriundo da Lei de Refúgio brasileira, que por conseguinte alcança proteção jurídica, e coloca estas pessoas sob a égide da Lei de Migrações, que resta carente de eficácia e efetividade, ao passo que depende de Portarias Ministeriais para efetivá-la.

### **3 IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO NO BRASIL**

Em que pese a agenda de política migratória doméstica brasileira, nos últimos anos, tenha avançado através da cooperação multilateral, na atualidade isso não ocorre, haja vista a sequência de retrocessos. Percebe-se, que a partir da crise sanitária global, instaurada pela COVID-19, a resistência das medidas estatais frente ao acolhimento dos migrantes é um fato constante e frequente. Imperioso, portanto, analisar a segurança das medidas estatais frente à migrantes internacionais, especialmente, no contexto de crise global que se vivencia, levando em consideração que tais medidas devem possuir como objetivo central a proteção da

dignidade humana perante a pandemia, e não simplesmente tornar-se medida de securitização<sup>8</sup>.

No atual ambiente político sanitário nacional, as ações decorrentes da tentativa de exercício de um legalismo autoritário da Administração Federal indicam o risco decorrente do surgimento de um pensar sobre um novo ambiente de Estado de Exceção renovado, de acordo com Agamben (2004, p. 25-26), que é a suspensão de toda a ordem jurídica vigente, identificando a própria existência do Estado com o fim de preservá-lo quando este é ameaçado. Trata-se da suspensão do Estado de Direito através do Direito, assim, é indispensável suspender a Constituição em tempos de crise, ou seja, pode ponderar o Estado de Exceção, naqueles casos em que a legislação prevê que o indivíduo não pode recorrer à própria legislação para abrigar-se.

Nesse sentido, para melhor compreensão do processo de securitização, têm-se categorias operacionais, tais como: um tema considerado uma ameaça existencial, no qual o agente securitizador é o ator que reivindica a existência de uma ameaça para o objeto referente, que identifica esse objeto como uma ameaça, podendo ser não apenas o Estado, mas também organizações, indivíduos, grupos transnacionais, grupos sociais e, por fim, os atores funcionais, que não pertencem a nenhum dos dois grupos anteriores, mas participam de forma direta ou indireta na dinâmica de segurança de um setor (VILLA; SANTOS, 2011). Além disso, observa-se que o objeto percorre o caminho de não politizado para politizado e, então, para securitizado, podendo a qualquer momento retroceder, o que é denominado dessecuritização.

Perante um Estado de Exceção não declarado, conforme as preocupações de Agamben, em que surge um constitucionalismo autoritário, com significativa intervenção estatal, por meio da vigilância epidemiológica, para que previna e controle as doenças, gerou-se insatisfação decorrente da ignorância e ideologização de parcela dos cidadãos. A sociedade brasileira encontra-se em um ambiente de crise, de várias naturezas, inclusive federativa, política e sanitária, e há busca de espaços para a legitimidade da resistência democrática e das (in)ações do governo federal, virtude da questão sanitária que vem ocorrendo, sendo essas mudanças que impactariam no estilo de vida da população, que reclama, de forma desordenada e errática, a proteção de seus direitos.

---

<sup>8</sup> Sobre a securitização, vale referir que a discussão surge na Europa com o movimento de renovação teórica dos conceitos de segurança utilizados nas relações internacionais. Além disto, as marcas da Segunda Guerra Mundial permaneciam no dia-a-dia europeu, o que favorecia um processo de criação de uma identidade europeia e de unificação das políticas de defesa e segurança. Neste contexto foi criada, em 1985, a Escola de Copenhague, originalmente chamada de Copenhagen Peace Research Institute (TANNO, 2003, p.48).



Urge asseverar que, é preciso remover barreiras injustificadas, explorar modelos para regularizar caminhos para os migrantes e reduzir os custos de transação sobre remessas, considerando a urgência de proteger a condição humana, sobretudo, pela crise sanitária. Para tanto, é necessário a intersecção e respeito com os instrumentos internacionais e domésticos voltados à proteção dos direitos humanos aos migrantes. Desse modo, observa-se recorrentes processos de exclusão, através de medidas e decisões governamentais, por meio de Portarias Interministeriais, que por sua vez geram implicações na governança migratória regional e intrarregional.

Tal decisão, além de produzir reflexos diretos na vida daqueles que se deslocam forçadamente ou voluntária, possui o viés de obstaculizar, por meio de frágil regularização migratória, o direito de proteção e a pertencer a determinado Estado. Questões que, sem dúvidas, merece a atenção da sociedade internacional na atualidade.

Destaca-se que a Lei Migratória brasileira foi sedimentada sob os pilares de princípios e diretrizes como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. Vindo ao encontro a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante e das pessoas brasileiras no exterior, além do reconhecimento da migração como direito inalienável a todas as pessoas.

No entanto, a Lei passou a ser regulamentada pelo Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017. Não bastasse a coexistência da Lei de Migrações n.º 13.445, que conta com 125 dispositivos e o Decreto n.º 9.199, com 319 dispositivos, a matéria atinente a migração vem sendo regulada por Portarias Interministeriais. No mesmo sentido, há a tramitação de proposta de Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, apresentada pelo deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), para alterar as regras de naturalização de migrantes.

Nota-se, portanto, que no atual momento de crise sanitária mundial, predomina um ambiente de políticas restritivas, colocando às margens a população que se desloca. O sistema político jurídico, através do controle biopolítico, acaba por manipular as questões relacionadas à migração e a excluí-lo, como ator social, das decisões políticas e jurídicas que lhe dizem respeito. Nessa condição, a vida humana se torna frágil, vulnerável e facilmente controlável. Segundo o autor “o ser humano é destituído de toda condição política e reduzido

ao estatuto de simples vida nua, na qual a lei é integralmente suspensa, assim como o direito, e a todo o momento se está à mercê de um poder incondicional de vida e morte” (2010, p. 166-67). O estado de exceção visa sempre o controle (bio)político da vida humana, e ao deixarem forçadamente suas nações acabam não sendo reconhecidos como cidadãos de pleno direito e passam à exposição permanente de abusos e de violência.

Castles, Miller e Hass, sobre “um dos progressos mais importantes relacionados à migração na Era da Migração tem sido a ligação da migração à segurança, um processo de construção social denominado securitização (2014, p. 198). Observa-se que a questão da segurança nacional se tornou elemento central diante da crise sanitária mundial. As ações estatais devem estar circunscritas com todos os instrumentos que estabelecem a proteção frente à crise sanitária e aos migrantes, aplicando-se conjuntamente.

Recentemente, nova portaria publicada pelo Governo, portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020<sup>9</sup>, que manteve a prorrogação pelo período de 30 dias, de restrições à entrada de estrangeiros no Brasil, contudo, liberou o acesso via aeroportos, ao mesmo tempo que conservou as restrições vistas como discriminatórias contra pessoas em situação de refúgio e migrantes, principalmente, venezuelanos, vejamos:

Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

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

[...] 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.

---

<sup>9</sup> BRASIL. PORTARIA CC-PR/MJSP/MINFRA/MS Nº 1, DE 29 DE JULHO DE 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjsp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614>. Acesso em abril de 2021.

Ao analisar a nova Portaria, no mínimo ela causa estranheza, visto que as condições humanas e sanitárias se agravaram em território Venezuelano com ao advento da pandemia, e mais do que nunca os deslocamentos não cessarão, pelo contrário, a ocorrência do ingresso de Venezuelanos em território brasileiro, pelas fronteiras secas, permanece e permanecerá, porém de forma não controlada, o que gera consequências sanitárias ao Brasil. Especialmente na região de Pacaraima e Boa Vista, situadas em Roraima.

Outra Portaria Ministerial que merece destaque é a Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021<sup>10</sup>, emitida pelo Ministério da Justiça, que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, sendo a última Portaria expedida até a finalização da presente pesquisa, vejamos:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, nos termos do disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, em decorrência de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa por motivos sanitários relacionados com os riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19).

Art. 2º Fica restringida a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.

[...] 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).

Verifica-se, que esta Portaria impõe discriminação e exclusão de migrantes Venezuelanos, na medida em que a Portaria é restritiva especificamente a nacionalidade Venezuelana. Não resta dúvida de que a crise pandêmica vem sendo utilizada como vetor para justificar a des (política) do Brasil no tocante a agenda migratória. É nítida a utilização de

---

<sup>10</sup> BRASIL. PORTARIA Nº 652, DE 25 DE JANEIRO DE 2021. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_652\\_DE\\_25\\_DE\\_JANEIRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_652_DE_25_DE_JANEIRO_DE_2021.pdf). Acesso em abril de 2021.

mecanismos regulatórios para gerenciar as fronteiras do país que colocam limites a nacionalidade da República Bolivariana da Venezuela de ingresso no país.

Ao encontro está a grande dificuldade da regularização migratória daqueles que ingressam em território brasileiro, tendo em vista a longa suspensão dos atendimentos junto ao órgão responsável, ou seja, Polícia Federal, a partir do contexto de pandemia. Nos dias atuais ocorrem poucos agendamentos, e tão somente destinados a casos específicos, a exemplo daqueles que possuem “futura garantia de emprego”. Para tanto, o “futuro empregador” necessita certificar por meio de declaração que o migrante terá de fato o alcance a vaga pretendida, e neste caso a regularização migratória é primordial para que seja obtida a expedição da CTPS - carteira de trabalho e previdência social. A partir das dificuldades encontradas pelos migrantes, nova Portaria foi expedida, a Nº 21-DIREX/PF, DE 2 FEVEREIRO DE 2021<sup>11</sup>, que dispõe sobre prorrogação de prazo para regularização migratória no âmbito da Polícia Federal:

[...] Art. 1º Fica prorrogado até 16 de setembro de 2021 o prazo para regularização migratória dos estrangeiros que tenham documentos de identificação expirados a partir de 16 de março de 2020, podendo ser feita a regularização, independentemente de aplicação de multas por atraso no registro ou excesso de permanência ocorrido nesse período.

Art. 2º Os protocolos de atendimento referentes à regularização migratória, carteiras de registro nacional migratório e outros documentos relativos às atividades de Polícia de Imigração produzidos pela Polícia Federal expirados a partir de 16 de março de 2020 devem ser aceitos como válidos para todos os efeitos e poderão ser utilizados até o dia 16 de setembro de 2021, inclusive para fins de ingresso, de registro, renovação ou transformação de prazo.

Art. 3º No processo de regularização migratória, serão aceitos documentos expirados após 16 de março de 2020, desde que o imigrante tenha mantido residência em território nacional e procure regularizar-se até 16 de setembro de 2021.

No entanto, a prorrogação prazo para regularização migratória no âmbito da Polícia Federal não deixou de impor dificuldades para àqueles migrantes que ingressam no país, destaca-se que todos os dias novos migrantes adentram fronteiras brasileiras e se encontram em limbo jurídico, visto a dificuldade e barreira documental, sem contar nas barreiras linguísticas, culturais, econômicas, entre outras.

Por fim, as negativas dos pedidos de refúgio pelos migrantes junto ao órgão competente – Polícia Federal. Além disso, está sendo solicitada a eles as informações de seus

---

<sup>11</sup> BRASIL. PORTARIA Nº 21-DIREX/PF, DE 2 FEVEREIRO DE 2021 Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_21-DIREX-PF\\_DE\\_2\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_21-DIREX-PF_DE_2_FEVEREIRO_DE_2021.pdf). Acesso em abril de 2021.

ingressos em território brasileiro, a exemplo da data que adentraram, por qual fronteira e de que forma.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A recente conjuntura mundial, caracterizada pela crise sanitária global, consequente do Sars-CoV-2 traz desdobramentos ao continente latino-americano, inclusive no tocante a governança migratória.

Os Estados passaram a adotar severas medidas àqueles que necessitam migrar, dentre elas as restrições nas fronteiras e políticas de (des) proteção, como por exemplo, a não concessão do status de refugiado àqueles que preenchem os requisitos para adquiri-lo, conforme assegura a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, voltada a proteção jurídica de solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil, elaborada a partir do Estatuto dos Refugiados de 1951 e da normativa regional de proteção, ou seja, a Declaração de Cartagena de 1984, ambos ratificados pelo Brasil. Desse modo, torna-se urgente, averiguar as intercorrências, enquanto fenômeno social e securitário, resultantes das políticas adotadas em tempo de pandemia.

Observa-se, portanto, que no atual momento de crise sanitária mundial, predomina um ambiente de políticas restritivas, colocando às margens a população que se desloca. O sistema político jurídico, através do controle biopolítico, acaba por manipular as questões relacionadas à migração internacional e a excluí-lo, como ator social, das decisões políticas e jurídicas que lhe dizem respeito.

Resta claro que o Brasil tem tratado a agenda das migrações transnacionais como um tema politizado, e em seguida passa a securitizá-lo. Assim, os migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados passam a ser vistos como uma ameaça ao Estado, tal cenário ganha novo escopo diante da crise sanitária mundial, ao passo que a questão da segurança nacional se torna elemento central na atuação da governança migratória brasileira.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. (2020). **Reflexões sobre a peste**: ensaios em tempos de pandemia. Tradução de Isabella Marcatti e de Luisa Rabolini. São Paulo: Boitempo Editorial (11 de maio de 2020).

\_\_\_\_\_. **Homo Sacer**. O poder soberano e a vida nua I. Tradução Henrique Burigo, 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2010.

\_\_\_\_\_. AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BRASIL. **Lei N° 13.445**, de 22 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em abril de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **RECEITA FEDERAL**. Disponível em: [www.receita.economia.gov.br](http://www.receita.economia.gov.br). Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS N° 1**, de 29 de julho de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjsp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614>. Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Portaria N° 319**, de 20 de junho de 2020. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-319-de-20-de-junho-de-2020-262502191>. Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Projeto de lei N° 2523/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199312>. Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Resolução Normativa N° 31**, de 17 de Agosto de 2018. Diário Oficial da União. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/37212324/do1-2018-08-17-resolucao-normativa-n-31-de-12-de-junho-de-2018-37212020](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/37212324/do1-2018-08-17-resolucao-normativa-n-31-de-12-de-junho-de-2018-37212020). Acesso em abril de 2021.

BRASIL. **Resolução Normativa N° 29**, de 14 de junho de 2019. Diário Oficial da União. Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE\_Administravo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf). Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. **PORTARIA Nº 652**, DE 25 DE JANEIRO DE 2021. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_652\\_DE\\_25\\_DE\\_JANEIRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_652_DE_25_DE_JANEIRO_DE_2021.pdf). Acesso em fev. 2021.

BRASIL. **PORTARIA Nº 21 - DIREX/PF**, DE 2 FEVEREIRO DE 2021 Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_21-DIREX-PF\\_DE\\_2\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_21-DIREX-PF_DE_2_FEVEREIRO_DE_2021.pdf). Acesso em abril de 2021.

CASTLES, S. ;HASS, H.; MILLER, M. **The Age of Migration**. Palgrave Macmillan, 2014.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Direito Internacional da Migração**, N.º 22. Editora: Organização Internacional para as Migrações. 17 Route des Morillons. 1211 Genebra 19. Suíça Disponível em: Internet: <http://www.iom.int>. Acesso em: 20 set. 2020.

ONU. Policy Brief: **COVID-19 and People on the Move**. 2020. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_on\\_people\\_on\\_the\\_move.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf). Acesso em: 22 jul. 2020.

PINTO, Joseane M. Schuck. **Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações; desafio global na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TANNO, G. **A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional**. Contexto Internacional, v. 25, p. 47–80, 2003.

VILLA, R. D.; SANTOS, N. B. DOS. **Buzan, Waever e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional**. In: Clássicos das Relações Internacionais. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 117–151.