

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DE CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
BACHARELADO EM DIREITO**

VICTÓRIA ANTÔNIA TADIELLO PASSARELA

**VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO BRASIL DURANTE A
PANDEMIA DA COVID-19: ANÁLISE DAS NORMAS INFRALEGAIS FRENTE AO
PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT**

CAXIAS DO SUL

2022

VICTÓRIA ANTÔNIA TADIELLO PASSARELA

**VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO BRASIL DURANTE A
PANDEMIA DA COVID-19: ANÁLISE DAS NORMAS INFRALEGAIS FRENTE AO
PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT**

Monografia apresentada no Curso de Bacharelado em Direito da Universidade de Caxias do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

CAXIAS DO SUL

2022

VICTÓRIA ANTÔNIA TADIELLO PASSARELA

**VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO BRASIL DURANTE A
PANDEMIA DA COVID-19: ANÁLISE DAS NORMAS INFRALEGAIS FRENTE AO
PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT**

Monografia apresentada no Curso de Bacharelado em Direito da Universidade de Caxias do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Aprovada em **06/07/2022**

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul

Professor: Prof. Dr. Wilson Steinmetz
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Professor: Prof. Dr. Adir Rech
Universidade de Caxias do Sul – UCS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, às Profa. Claudia Maria Hansel, Profa. Suzana Damiani e Profa. Ana Maria Paim Camardelo, orientadoras com as quais eu iniciei meus projetos de iniciação científica junto ao grupo de pesquisa de Justiça Restaurativa, e professoras que desde o meu segundo semestre de faculdade sempre estiveram dispostas a me dar apoio.

Agradeço ao Dr. Fabiano de Moraes, à sua disposição e aos seus eternos conselhos, meu supervisor de estágio no Ministério Público Federal, que mesmo após a minha saída do órgão continuou a me ajudar, sendo quem, inclusive, permitiu a elaboração deste trabalho graças aos documentos e às dicas que me cedeu.

Agradeço ao meu orientador do TCC I, Prof. Airton Berger, que por longas horas e reuniões de *Google Meet* deslindou comigo o projeto desta pesquisa.

Agradeço ao meu orientador do TCC II Prof. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, que sempre esteve disponível, com toda a paciência e a atenção durante este semestre, apesar das empreitadas com as quais eu estava envolvida (OAB e processo seletivo de mestrado).

Agradeço à minha mãe, por toda a paciência durante esses dois últimos semestres e por estar ali para me dar o devido apoio, mesmo que fosse com muita comida.

Agradeço à minha irmã por ter sempre acreditado em mim e me impulsionado a desenvolver a paixão pela leitura, o que certamente me trouxe até aqui.

Agradeço às minhas amigas e meu namorado que sempre estiveram presentes para ouvir todos meus percalços durante esse período e para me dizer que no final tudo ia dar certo – e deu.

Agradeço, por fim, à minha atual e eterna orientadora de iniciação científica, Profa. Vania Heredia, que nesses últimos dois anos me concedeu todas as oportunidades – e palavras de direção – para encontrar a área com a qual eu realmente me reconhecia no direito, ainda que ela mesma fosse professora de outro curso. Enfim, em quem eu me inspirei e vou continuar me inspirando.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender como foram entabuladas normais infralegais que, postula-se, vieram a violar diplomas legais internacionais e nacionais. Dentre estes, as diversas portarias interministeriais que foram editadas desde o início da pandemia da Covid-19 até outubro de 2021, momento em que fora delimitada a presente pesquisa. Além disso, se pretende constatar a possível violação de princípios, tais como o do *non-refoulement*, que consiste em uma garantia ao solicitante de refúgio e ao refugiado de não ser devolvido ao país em que sua vida esteja em risco, e da garantia do processo legal. Como método de pesquisa utilizou-se do hipotético-dedutivo, pois por este método resta possibilitada a formulação de hipóteses, bem como fora feito neste trabalho. Nessa perspectiva, para obter as informações que basearam essa análise, foi utilizado, também, o procedimento de pesquisa documental, tendo em vista que se teve como base regimentos jurídicos, doutrinas, artigos, reportagens e informações disponibilizadas por órgãos oficiais. Para dar embasamento à análise dessas possíveis contradições, foram estudados os mandados de segurança coletivos impetrados pelo Ministério Público Federal, face ao seu papel de defensor dos direitos humanos. Dessa forma, foi utilizado como critério de seleção dos mandados aqueles que foram impetrados na região sul do país, isto é, no estado do Rio Grande do Sul. A análise em comento serviu para destacar a problemática do descumprimento de preceitos constitucionais, leis e normas supralegais (tratados de direitos humanos e direitos dos refugiados ratificados pelo Brasil e incorporados no ordenamento nacional), ações que impulsionaram a ação de um órgão com função jurisdicional essencial à manutenção da ordem jurídica. A título de resultados, conclui-se que houveram transgressões de disposições essenciais à proteção da pessoa humana, de modo que restou determinado à Polícia Federal que se voltasse a realizar a acolhida humanitária, recebesse as solicitações de refúgio, e não realizasse expulsões ou deportações imediatas sem o devido processo legal. Concluiu-se, portanto, que o desmonte dos direitos dos refugiados, bem como dos imigrantes, era algo que estava sendo arquitetado pelo Governo brasileiro nos últimos, e encontrou palco para se concretizar durante a pandemia da Covid-19, de forma completamente díspar ao caminho que estava sendo trilhado junto à promulgação de leis tal como a do Refúgio e a da Migração.

Palavras-chave: Princípio do *non-refoulement*. Portarias Interministeriais. Pandemia Covid-19. Lei do Refúgio. Lei de Migração.

ABSTRACT

The present work aims to understand how infralegal norms were able to possibly violate international and national legal diplomas. Among these, the various interministerial ordinances that were edited from the beginning of the Covid-19 pandemic until October 2021, when the present research was delimited. Furthermore, it is intended to verify the possible violation of principles, such as the non-refoulement, which consists of a guarantee to the asylum seeker and the refugee not to be returned to the country where his life is at risk, and of the guarantee of the legal process. As a research method, the hypothetical-deductive method was used, because this one makes it possible to formulate hypotheses, as was done in this work. In this perspective, to obtain the information that based this analysis, the documental research procedure was also used, considering that it was based on legal regulations, doctrines, articles, reports and information made available by official bodies. In order to support the analysis of these possible contradictions, the collective writs of mandamus filed by the Federal Public Ministry were studied, given its role as a defender of human rights. In this way, those that were filed in the southern region of the country, that is, in the state of Rio Grande do Sul, were used as a selection criterion for the warrants. The analysis in question served to highlight the problem of non-compliance with constitutional precepts, laws and supra-legal norms (human rights treaties and refugee rights ratified by Brazil and incorporated into the national order), actions that boosted the action of an agency with an essential jurisdictional role to the maintenance of the legal order. As a result, it is concluded that there were made transgressions of essential provisions for the protection of the human person, in a way that the Federal Police was determined to resume humanitarian reception, receive requests for refuge, and not carry out immediate expulsions or deportations without the due process of law. It was concluded, therefore, that the dismantling of the rights of refugees, as well as immigrants, was something that was being architected by the Brazilian Government in recent years, and found a stage to materialize during the Covid-19 pandemic, in a completely different way to the path that was being followed with the enactment of laws such as the Refuge and the Migration.

Keyword: Principle of *non-refoulement*. Interministerial Ordinances. Covid-19 Pandemic. Refuge Law. Migration Law.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Portarias Interministeriais (PI) editadas no intuito de conter a disseminação da Covid-19 durante os anos de 2020 a 2021	51
---	----

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAM	Centro de Atendimento ao Migrante
CF	Constituição Federal
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
OC	Opinião Consultiva
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PI	Portaria Interministerial
UNCHR	The UN Refugee Agency

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 OS DESLOCAMENTOS HUMANOS E O CONSTRUTO JURÍDICO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES	15
1.1 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA no brasil.....	18
1.2 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	23
1.3 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO REFÚGIO.....	29
1.4 <i>NON-REFOULEMENT</i> E <i>JUS COGENS</i>	34
2 O ORDENAMENTO JURÍDICO E O PANORAMA MIGRATÓRIO BRASILEIRO ATUAL	38
2.1 LEI DO REFÚGIO	38
2.2 LEI DE MIGRAÇÃO	43
2.3 CENÁRIO BRASILEIRO.....	48
2.3 PORTARIAS INTERMINISTERIAIS E AS VIOLAÇÕES PERPETRADAS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL	50
2.4 MANDADOS DE SEGURANÇA COLETIVO E O MPF: A BUSCA PELA EFETIVIDADE DA LEI e a proteção da pessoa humana	56
2.4.1 O MS impetrado pela Procuradoria da República em Caxias do Sul.....	57
2.4.2 O MS impetrado pela Procuradoria da República em Passo Fundo.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS.....	66

INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) veio a ser estruturado apenas no século passado, isto é, trata-se de uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) muito recente e que, portanto, faz face a muitos desafios. Nesse contexto, no ano de 2020, momento em que o mundo – e o Brasil – precisa se planejar para conter a disseminação do novo coronavírus, as pessoas que têm o deslocamento como sua estratégia de sobrevivência deparam-se com uma nova problemática, que consiste no fechamento das fronteiras como meio de impedir a circulação do vírus e que, conseqüentemente, impede que esses indivíduos encontrem acolhida.

O Brasil é um dos países signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, o que enseja afirmar que o país assumiu um compromisso internacional de proteger e acolher esses sujeitos. Além disso, no intuito de organizar no âmbito nacional essas normas, o país editou uma lei que veio a ser conhecida como uma das mais avançadas na esfera de proteção do refugiado, que é a Lei nº 9.474/1997. A “Lei dos Refugiados” restou dessa forma conhecida por assegurar diversas garantias, criar o CONARE, órgão de deliberação coletiva que é responsável por conceder o *status* de refugiado após a análise dos requisitos, e por ser a única que centraliza a questão dos refugiados em uma norma específica.

Diante disso, tem-se como objetivo central compreender como foram entabuladas normas infralegais que, postula-se, vieram a violar diplomas legais internacionais e nacionais. Dentre estes, as diversas portarias interministeriais que foram editadas desde o início da pandemia da Covid-19 até outubro de 2021, momento em que fora delimitada a presente pesquisa.

Logo, uma das finalidades também é constatar a possível violação de princípios, tais como o do *non-refoulement*, que consiste em uma garantia ao solicitante de refúgio e ao refugiado de não ser devolvido ao país em que sua vida esteja em risco, e da garantia do processo legal. A transgressão em questão implica na instauração de uma insegurança jurídica sem precedentes, tendo em vista que o princípio da não-devolução, por exemplo, é revestido de caráter *jus cogens* no âmbito internacional. Isto é, trata-se de uma norma imperativa do direito internacional público não podendo, afinal, ser transgredida como a foi no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus.

Atualmente, o estudo do Direito Internacional dos Refugiados mostra-se cada vez mais necessário e relevante, em função do constante aumento do número de refugiados no mundo, pois, como bem demonstram dados do ACNUR, no ano de 2020, 82,4 milhões de pessoas que estavam deslocadas no mundo são reconhecidos por esse órgão como refugiados (UNHCR, 2021). Além disso, em função da complexidade da temática, é necessário que a pesquisa seja realizada a partir de uma perspectiva multidisciplinar, isto é, do direito e da sociologia, para que o fenômeno migratório dos refugiados possa ser de fato compreendido e analisado.

O desejo de estudar a presente temática despontou a partir de pesquisas realizadas junto ao projeto de iniciação científica, sob orientação da Profa. Dra. Vânia Beatriz Merlotti Heredia: “Migrações no Século XXI: desafios e perspectivas”. Nele são estudados diversos fluxos migratórios a partir de perspectivas diaspóricas, sociológicas e jurídicas, circunstância que permitiu que a aproximação ao instituto do refúgio, em função das problemáticas impostas pela pandemia da Covid-19 frente aos solicitantes de refúgio.

Ainda, a exploração da temática também foi possível em função do estágio realizado junto ao Ministério Público Federal, momento em que se realizou contato com os mandados de segurança coletivo impetrados por essa entidade ministerial frente à Polícia Federal. Nessa perspectiva, com o apoio do Procurador Geral da República Fabiano de Moraes, foi possível realizar um levantamento dos mandados impetrados no Rio Grande do Sul, tendo em vista ser essa a delimitação proposta no presente trabalho.

Além disso, tem-se a relevância do tema do ponto de vista social e da ciência jurídica frente à problemática que essas normas infralegais, editadas em completa contradição a preceitos constitucionais, instauraram nesses campos. No âmbito social, dificultou-se o acesso a direitos fundamentais a indivíduos que vivem em uma situação de completa instabilidade e vulnerabilidade, as quais apenas aumentaram com as portarias interministeriais que trouxeram punições a quem adentrasse o território brasileiro de modo diverso daquele nelas estipulado. E, no que tange ao âmbito jurídico, tem-se a desconfiguração de institutos presentes na Lei de Migração, tal como a deportação imediata, pois resta impossibilitado ao indivíduo recorrer da decisão que o deportou de forma arbitrária. Não se pode esquecer, também, da insegurança jurídica instaurada com a possibilidade de inabilitar o pedido de refúgio como uma das punições.

Dessa forma, estudando esse tema tem-se como pretensão destacar que, por mais que o Brasil seja signatário de tratados internacionais que têm como objetivo proteger os direitos humanos e exercer o papel de protagonista com a Lei do Refúgio, ainda falta efetividade aos seus institutos brasileiros. Isso pode ser visto pelo fato de que quando ocorre a mais singela instabilidade no cenário político, logo torna-se possível encontrar a ascensão de ideais conversadores que enxergam o fenômeno migratório como um problema a ser resolvido, não algo que integra a nova ordem mundial e decorre de outras crises.

A análise a ser feita no presente trabalho tem como intuito identificar como a atuação dos órgãos federais feriram princípios *jus cogens* nos anos de 2020 e 2021, isto é, durante a pandemia do coronavírus, em função de normas infralegais, principalmente das portarias interministeriais, que foram editadas com o objetivo de conter a disseminação do vírus. Os instrumentos em questão determinaram o fechamento das fronteiras territoriais e, possivelmente, instauraram diretrizes anti-humanitárias – tal como a previsão de devolução ao país de origem –, as quais vão de encontro aos direitos resguardados pelo Direito Internacional dos Refugiados.

Nesse contexto, elaborou-se o problema de pesquisa nos seguintes termos: as portarias interministeriais, normas infralegais editadas no decorrer da pandemia do coronavírus, violaram dispositivos de normas legais em completa contradição ao princípio do *non-refoulement*? Se sim, como, por que, e devido a quais situações? Como hipótese, tem-se que as portarias interministeriais, a partir da justificativa de conter a disseminação da Covid-19, contrariam o princípio do *non-refoulement* ao determinar a inabilitação do pedido de refúgio, a repatriação e a deportação imediata dos indivíduos que entrem irregularmente no país. Ocorre a violação do princípio em questão em função do fato de que ele defende a proibição de qualquer indivíduo ser deportado, isto é, devolvido ao país do qual veio se lá sua vida estiver correndo algum risco.

Em contrapartida, poderiam ser levantadas hipóteses no sentido de justificar a edição das normas infralegais em comento ao se afirmar que foram pensadas em nome da segurança nacional e do povo brasileiro, no intento de proteger da ameaça representada pelo novo vírus. No entanto, pensando sob essa ótica acabam sendo trazidos à tona ideais assecuratórios de segurança e soberania nacional, os quais, no momento atual, nada mais são do que representantes de um imenso anacronismo,

pois voltam a relacionar a entrada e a acolhida de estrangeiros sob o viés da ameaça representada pelo *outro*.

Para tanto, o objetivo geral do trabalho será o de averiguar possíveis violações ao princípio do *non-refoulement* nas normas infralegais brasileiras – especificamente as portarias interministeriais – publicadas com a justificativa de enfrentar a emergência de saúde pública instaurada em decorrência da Covid-19 e como essas ações ocorreram no âmbito nacional. E, como método de pesquisa utilizou-se do hipotético-dedutivo, pois, como explicam Fincato e Gillet (2018, p. 44), por este método resta possibilitada a formulação de hipóteses, bem como fora feito neste trabalho, “na condição de respostas provisórias aos problemas apresentados, submetendo-as a um rigoroso processo de verificação (falseamento), de modo a aceitá-las ou refutá-las”.

E, embora o método em questão tenha sido proposto por Karl Popper em um contexto das ciências “duras”, vem sendo utilizado também nas ciências sociais aplicadas e, particularmente, no direito, uma vez que coloca uma ênfase no processo de contraprova, ou teste de falseamento. Em outras palavras, aquilo que se afirma, além de ser demonstrado argumentativamente com fundamentação apropriada, precisa ser submetido à prova por argumentos contrários, e terá tanto mais validade conforme seja capaz de responder satisfatoriamente a essas críticas.

Sendo assim, para obter as informações que basearam essa análise, foi utilizado, também, o procedimento de pesquisa documental, tendo em vista que se teve como base regramentos jurídicos, doutrinas, artigos, reportagens e informações disponibilizadas por órgãos oficiais.

Desse modo, este estudo se baseou na análise de documentos oficiais, tal como leis, portarias e decretos. Foram realizadas pesquisas na base de dados do CAPES Periódicos com as seguintes expressões: princípio do *non-refoulement* e o *jus cogens*, direito internacional dos refugiados, pandemia do coronavírus / da Covid-19, Lei de Migração e Lei dos Refugiados.

Além disso, as possíveis violações do princípio do *non-refoulement* foram analisadas a partir dos mandados de segurança coletivos impetrados pelo Ministério Público Federal, face ao seu papel de defensor dos direitos humanos. Dessa forma, foi utilizado como critério de seleção dos mandados aqueles que foram impetrados na região sul do país, isto é, no estado do Rio Grande do Sul. A análise em comento servirá para destacar a problemática do possível descumprimento de preceitos constitucionais, leis e normas supralegais (tratados de direitos humanos e direitos dos

refugiados ratificados pelo Brasil e incorporados no ordenamento nacional), ações que impulsionaram a ação de um órgão com função jurisdicional essencial à manutenção da ordem jurídica, conforme será tentado demonstrar.

1 OS DESLOCAMENTOS HUMANOS E O CONSTRUTO JURÍDICO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES

Esta seção terá como intuito examinar a fundamentabilidade dos deslocamentos na história do ser humano, para que posteriormente seja possível compreender a inserção do refúgio nessas dinâmicas migratórias. Para tanto, é necessário esclarecer que a mobilidade humana é algo intrínseco à dinâmica da sociedade e que vai muito além de dualidades como pertencer ou não a determinada nação (MINCHOLA, 2020).

Historicamente a migração é estigmatizada como um problema a ser resolvido, tendo em vista que ao chegar na sociedade para a qual os indivíduos imigram, sobrelevam-se questões a serem discutidas, tais como a sua inserção, tanto cultural, como laboral. Entretanto, é necessário entender que os imigrantes nada mais são do que uma das consequências dos problemas globais existentes, de forma que se torna imperioso ressaltar a necessidade de que o fenômeno migratório seja visto em sua totalidade, não apenas do ponto de vista e do desejo de cada indivíduo.

No intento de caracterizar o fenômeno migratório, Becker (1997, p. 342) disserta que “migrantes são todos aqueles indivíduos que seguem os movimentos do capital sob a condição de força de trabalho assalariada, ou potencialmente assalariada”. Diante disso, a autora defende que o estudo das migrações deve ser realizado a partir da perspectiva estrutural e objetiva que analisa a imigração no todo, não apenas a partir de variáveis isoladas e subjetivas tais como a vontade individual dos sujeitos¹.

Nesse contexto, tem-se que uma das características dos deslocamentos recentes está relacionada ao fato de que os movimentos dos seres humanos estão diretamente ligados aos interesses do Estado e, portanto, do capital. Contudo, embora exista uma ampla abertura para as relações que estão envoltas do sistema capitalista, tal como a da livre circulação de mercadoria, não se aplica a mesma lógica para a acolhida dos fluxos migratórios (MINCHOLA, 2020).

A imigração, atualmente, ocorre em locais onde esteja havendo mudanças estruturais na economia e no âmbito social², de modo que os indivíduos que chegam

¹ Há o reconhecimento de que não se pode tratar a migração apenas como se fosse um modelo matemático, com variáveis independentes e/ou dependentes, mas sim como um processo que envolve outras dimensões da vida do ser humano (OLIVEIRA, 2011, p. 13).

² Migrations are an isolated phenomenon: movements of commodities and capital almost always give rise to movements of people (CASTLES; MILLER, 1998, p. 4).

nesses territórios acabam por serem visto como mais uma adversidade a ser enfrentada e uma nova causa de insegurança diante de toda a turbulência instaurada pelas crises (CASTLES; MILLER, 1998). Conforme narrado por Castles e Miller (1998, p. 13), as migrações são capazes de alterar as estruturas econômicas e sociais, o que vem, por vezes, a colocar em questão a identidade nacional da população diante da ameaça que elas eventualmente representam aos padrões e estilos de vida, bem como à coesão da sociedade receptora.

Nesse sentido, também se encontra presente a discussão sobre a inserção/integração desses indivíduos no novo local para o qual migram, tendo em vista que a partir disso passa a ocorrer a luta por reconhecimento entre estes sujeitos e os que ali se encontram. Esse debate pode ser encaixado na discussão de Honneth (2009, p. 64) sobre a “comutarização social”, a qual, através do conflito, força os cidadãos do país e os imigrantes “a se reconhecerem mutuamente no respectivo outro, de modo que por fim sua consciência individual de totalidade acaba se cruzando com a de todos os outros, formando uma consciência ‘universal’”.

No que tange aos conceitos de integração e inserção cultural dos imigrantes, que podem levar à assimilação das diferenças culturais, Jardim (2017, p. 24-25) discorre que,

Em geral, banalizamos a imigração como um contínuo processo de “readaptação”, o qual prefiro substituir pela ideia de contínuo aprendizado, tanto dos imigrantes quanto de seus interlocutores não imigrantes. A ideia de “adaptação”, assim como a de “integração”, deveria ser esvaziada e substituída por uma ideia de contínuo aprendizado, uma vez que a noção de “integração”, além de evocar uma ideia de assimilação e diluição de diferenças culturais, carrega como pré-noção algumas certezas de que há uma lógica de funcionamento da sociedade de acolhida, que seria aprendida de como cumulativo. (...) do ponto de vista jurídico-administrativo o tema da imigração é bem mais complexo que formas de integração que dependem da disposição e diligência dos imigrantes.

Todavia, a visão etnocêntrica com a qual os cidadãos nacionais dos países receptores estão habituados a enxergar os imigrantes e a sua bagagem cultural impede que essa dinâmica de um contínuo aprendizado entre ambos se estabeleça. Nessa perspectiva, Sayad (1998, p. 16) discorre que, em função do etnocentrismo, “só se conhece o que se tem interesse em conhecer, entende-se apenas o que se precisa entender”, de modo que “só se tem interesse intelectual por um objeto social com a condição de que esse interesse seja levado por outros interesses, com a condição de que encontre interesses de outra espécie”.

Para superar esses embates, os Estados utilizam de suas tecnologias de governamentalidade, tal como argumenta Jardim (2017, p. 57-58), pelo fato de que desenvolvem constantes empenhos de identificar e localizar os imigrantes baseado no ideal de que "mais "documentado", mais inserido, mais o sujeito seria sedentário e, portanto, "pertencente" a um determinado local". Isto é, os deslocamentos humanos, por mais que constituam a história do indivíduo no decorrer dos tempos, sempre acabam se tornando uma questão que necessita de uma resolução pragmática, e não são vistos como algo que decorre das adversidades enfrentadas mundo a fora³.

E, diante desse panorama de enxergar os fluxos migratórios como algo a ser posto um fim, os Estados aumentam os controles de suas fronteiras e enrijecem as regras para acesso ao território nacional, o que amplia, diretamente, as dificuldades enfrentadas pelas pessoas que têm no deslocamento a única alternativa para se ver livre de cenários caóticos, bem como ocorre com os refugiados.

O endurecimento dos controles de fronteira reforça cada dia mais a lógica de "um Estado para todos e todos em um Estado". O cidadão de um Estado, idealmente, é livre de problemas, pois está enraizado em um território e é reconhecido pelo seu governo. Já o refugiado representa um problema por não possuir representação governamental e proteção de um Estado. Os refugiados são "uma inevitável, se não intencionada, consequência do sistema de Estados, [...] são o resultado do estabelecimento das fronteiras, e da tentativa de atribuir um território para cada indivíduo". (MAZÃO, 2017, p. 170).

Em suma, a migração é algo que engloba a ordem global, seja ela a histórica, seja a atual, de modo que se torna anacrônico normalizar visões etnocêntricas que prezem apenas pelo bem-estar da própria nação e coloquem em risco a vida de outros seres humanos. É justamente nessa linha de raciocínio que se encontra a problemática do endurecimento e do fechamento das fronteiras dos territórios como cada vez mais tem ocorrido, e o cenário que será demonstrado neste trabalho trata-se apenas de um exemplo.

³ Um exemplo muito recente dessa narrativa é o que está ocorrendo na Ucrânia no momento de escrita deste trabalho, pelo fato de que a guerra travada entre este país e a Rússia forçou, ao menos, 6,8 milhões de pessoas a buscarem refúgio em um novo território (QUEIROLO; VERONEZI, 2022).

Por ser uma questão que envolve discussões a nível internacional, no século XX foram desenvolvidos diversos instrumentos jurídicos com a finalidade tanto de diminuir os estigmas existentes em torno do fenômeno migratório, como com a de garantir maior segurança aos indivíduos – e aos grupos – que se deslocam ao redor do globo, tal como a estruturação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), tópico o qual será analisado adiante.

1.1 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA NO BRASIL

Este capítulo terá como finalidade estudar os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil e a sua universalidade no que tange à proteção das pessoas deslocadas à força. Para tanto, será utilizado como eixo paradigmático o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), tendo em vista que se trata de um conglomerado de normas centrado tanto na promoção quanto na proteção dos direitos humanos, seja em qual situação for, aspecto o qual pretende-se estudar no presente trabalho pelo fato de que, diante da menor inconveniência, direitos fundamentais foram postos em jogo.

Nessa perspectiva, o DIDH é uma “disciplina autônoma que conta com regras e princípios próprios” e que exerce influência na comunidade internacional, no que concerne à proteção internacional de direitos, desde que foi criado com o final da Segunda Guerra Mundial até o atual momento (MAZZUOLI, 2020, p. 751). Embora os diversos avanços que o DIDH alcançou no decorrer do século XX e início do século XXI, constantemente são relatadas violações dos direitos humanos em países em desenvolvimento, tal como o Brasil e a atual situação dos refugiados.

Portanto, tem-se como objetivo, neste capítulo, estudar alguns dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil e a sua imprescindibilidade na proteção da vida das pessoas que têm nos deslocamentos a esperança de encontrar um novo lugar em que lhes seja possível viver junto às suas crenças e culturas sem o medo de serem perseguidos ou de que seus direitos sejam violados.

Nesse contexto, tem-se que os direitos humanos são aqueles que, diferentemente dos direitos fundamentais que estão positivados nos textos

constitucionais de cada Estado ⁴, estão inscritos em tratados e declarações internacionais ou são “decorrentes de costumes de índole *internacional*” (MAZZUOLI, 2020, p. 753, grifo do autor). Dessa forma, em função da sua importância, eles se encontram estratificados em diversos documentos jurídicos internacionais e nacionais, tendo como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, documento que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, a partir do qual inúmeros tratados internacionais passaram a ser produzidos no intento de proteger os direitos básicos de todos os seres humanos, com base no princípio da universalidade (MAZZUOLI, 2020).

Nessa declaração, que é qualificada como norma de *jus cogens* internacional, em função de sua imperatividade e por não ser derogável pela vontade dos Estados, está assegurado, por exemplo, o direito à igualdade no gozo dos direitos humanos para todos os indivíduos:

Artigo 1. **Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.** São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 2. 1. **Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades** estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. (SENADO FEDERAL, 2013, p. 20, grifo nosso).

Ainda, o direito à igualdade no gozo dos direitos humanos, que é essencial para proteger a inviolabilidade, a autonomia e a dignidade da pessoa humana, também se encontra consagrado em outros dois atos internacionais, que é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos

⁴“(…) a Constituição brasileira de 1988 se utilizou das expressões *direitos fundamentais* e *direitos humanos* (...). De fato, quando o texto constitucional brasileiro quer fazer referência, mais particularmente, aos direitos previstos na Constituição, utiliza-se da expressão “direitos fundamentais”, como faz no art. 5º, §1º, segundo o qual “as normas definidoras dos *direitos e garantias fundamentais* têm aplicação imediata”. Por sua vez, quando o mesmo texto constitucional se refere às normas *internacionais* de proteção da pessoa humana, faz referência à expressão “direitos humanos”, tal como no §3º do mesmo art. 5º, segundo o qual “os tratados e convenções internacionais sobre *direitos humanos* que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (MAZZUOLI, 2020, p. 753, grifos do autor).

Civis e Políticos, em seus art. 24⁵ e 3^{o6}, ratificados e promulgados pelos Decretos nº 678 e 592, de 1992, respectivamente (BRASIL, 1992a; BRASIL, 1992b).

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos vem no intuito de ampliar e complementar o rol de direitos civis e políticos estabelecidos na Declaração de 1948, além de determinar a obrigatoriedade dos Estados de proteger e assegurar os direitos que nele foram elencados. Este pacto, junto ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e à Declaração Universal, completam a Carta Internacional dos Direitos Humanos, de forma que as suas aplicações, a partir de 1976, “alimentaram o processo histórico de generalização da proteção internacional dos direitos humanos, que passou a contar com dezenas de tratados “gerais” ou “especializados” de proteção” (CANÇADO TRINDADE, 2018, p. 24).

E, no que tange à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pode-se afirmar que ela é “o instrumento fundamental do sistema interamericano de direitos humanos”, sendo que somente os países membros da OEA possuem o direito de ser integrante dela (MAZZUOLI, 2020, p. 822). Desse modo, a Convenção estabelece a proteção dos direitos humanos de maneira complementar àquela que é oferecida pelo Direito interno dos Estados que lhe fazem parte. Ou seja, os Estados-partes possuem a responsabilidade imediata de proteger as pessoas que estiverem sujeitas à sua jurisdição⁷, o que implica dizer que

(...) não se retira dos Estados a competência primária para amparar e proteger os direitos das pessoas sujeitas à sua jurisdição, mas que nos casos de *falta* de amparo ou proteção *aquém* da necessária, em desconformidade com os direitos e garantias previstos pela Convenção, pode o sistema interamericano atuar concorrendo para o objetivo comum de proteger determinado direito que o Estado não garantiu ou preservou. (MAZZUOLI, 2020, p. 822).

Ao analisar a proteção dos indivíduos a nível internacional é imprescindível, também, compreender como eles são protegidos e como lhes é garantido o direito de buscar e gozar de asilo em outros países quando sua vida estiver ameaçada em seu atual território. Para tanto, esse direito é resguardado, por exemplo, na Declaração

⁵ Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

⁶ Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto.

⁷ (...) estão protegidos pela Convenção tanto os nacionais dos seus Estados-partes como os estrangeiros e apátridas, residentes ou não em um desses Estados. (MAZZUOLI, 2020, p. 824).

Universal dos Direitos Humanos em seu art. 14⁸, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem em seu art. 17⁹, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos em seu art. 22(7)¹⁰ e na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967, que serão analisados em outra seção (SENADO FEDERAL, 2013).

Esses instrumentos jurídicos, contudo, não atuam isoladamente, tendo como base para suas ações e estruturação os princípios internacionais que lhes regem, tal como o princípio da universalidade dos direitos humanos e o da vedação do retrocesso. O primeiro é oriundo da concepção de que os direitos humanos devem ser protegidos integralmente e é o responsável por estipular que estes são “direitos inerentes a todo ser humano, e a ser protegidos em todas e quaisquer circunstâncias” (CANÇADO TRINDADE, 2005, p. 418).

Desse modo, todas as pessoas são titulares dos direitos humanos fundamentais, o que implica dizer que “não se requer outra condição além da de *pessoa humana* para que tenham assegurados todos os direitos que as ordens interna e internacional consagram a todos os indivíduos de maneira indiscriminadas” (MAZZUOLI, 2020, p. 755). A partir dessa determinação, tem-se que a dignidade do ser humano deve ser reconhecida por todas as culturas em função da sua universalidade, não podendo, pois, ser relativizada.

Nesse contexto, Cançado Trindade (2018, p. 22) explica que

A experiência internacional em matéria de proteção dos direitos humanos tem revelado, em diferentes momentos históricos, o consenso quanto à universalidade desses direitos, mais além das diferenças quanto a concepções doutrinárias e ideológicas e particularidades culturais. Foi, assim, possível alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos de 1966 em votação à qual concorreram países tanto ocidentais quanto socialistas, com regimes socioeconômicos antagônicos, sem falar no chamado terceiro mundo.

Além do princípio da universalidade, tem-se o da vedação do retrocesso, o qual preconiza que os direitos humanos devem sempre ser encaminhados na direção

⁸ Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

⁹ Toda pessoa tem o direito de ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais.

¹⁰ Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada estado e com os convênios internacionais.

de “agregar algo de novo e melhor ao ser humano, não podendo o Estado proteger *menos* do que já protegia anteriormente” (MAZZUOLI, 2020, p. 756). Sendo assim, os Estados não podem retroceder na proteção de nenhum direito humano, fazendo com que, caso haja uma norma posterior que prejudique ou impeça o uso de uma anterior que era mais benéfica, ela será inválida, pois, como esclarece Mazzuoli (2020), ela violará um princípio internacional.

Esse princípio encontra-se, por exemplo, no art. 29, “b”, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos supracitada, no qual determina que

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de (...) b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados (...). (BRASIL, 1992b, não paginado).

Outro aspecto essencial a ser explorado sobre os direitos humanos é a sua indivisibilidade. Afirmar que esses direitos são indivisíveis significa dizer que a sua divisão entre gerações não deve persistir, tendo em vista que eles não são algo que se sucedem entre si, mas sim que se acumulam e se retroalimentam: “o que ocorre não é a *sucessão* de uma geração pela outra, mas sim a *junção* de uma nova dimensão de direitos humanos que se une à outra já existente (...)” (MAZZUOLI, 2020, p. 759). Sendo assim, essa característica também foi reconhecida na Conferência de Terrã de 1968¹¹, que dispôs que “uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível” (CANÇADO TRINDADE, 1998, p. 48).

Cançado Trindade (1998, p. 120) resume a problemática da seguinte maneira:

Nunca é demais ressaltar a importância de uma visão *integral* dos direitos humanos. As tentativas de categorizações de direitos, os projetos que tentaram - e ainda tentam - privilegiar certos direitos às expensas dos demais, a indemonstrável fantasia das “gerações de direitos”, têm prestado um desserviço à causa da proteção internacional dos direitos humanos. Indivisíveis são todos os direitos humanos, tomados em conjunto, como indivisível é o próprio ser humano, titular desses direitos.

¹¹ A conferência em comento é tida como aquela que fora realizada pelas Nações Unidas com o foco em específico nos direitos humanos, a qual realizou-se em plena Guerra Fria, na data de 22 de abril a 13 de maio de 1968.

Além disso, Cançado Trindade (2005) esclarece que os direitos humanos implicam obrigações *erga omnes* de proteção, graças ao seu caráter universal. Isto é, os direitos humanos e, portanto, os direitos dos refugiados, devem ser observados e respeitados pelos Estados de forma obrigatória e absoluta. Todavia, os mecanismos internacionais de proteção existem justamente pelo fato de que, eventualmente, as vias internas ou nacionais se mostram insuficientes para assegurar e proteger esses direitos inerentes ao ser humano, fazendo com que seja necessária recorrer a outros instrumentos jurídicos que resguardem essa proteção com base no princípio da generalidade e da universalidade acima debatidos (CANÇADO TRINDADE, 1998).

Ao discutir a aplicação das normas internacionais e das nacionais, é importante ressaltar, também, que não é possível sustentar narrativas nas quais ainda se discuta sobre a primazia do direito interno sobre o direito internacional. Isso decorre do fato de que resta consolidado o entendimento de que o primado não está na hierarquia da norma, mas sim naquela que melhor protege os direitos humanos e assegura um tratamento mais favorável às vítimas de eventuais violações (CANÇADO TRINDADE, 2018).

Por fim, Mazzuoli (2020, p. 767) argumenta que “os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil têm índole e nível constitucionais, além de aplicação imediata, não podendo ser revogados por lei ordinária posterior”. Desse modo, não é possível que a edição de normas infralegais, que violem determinações expressas de tratados internacionais ratificados pelo país, sejam mantidas de modo a colocar em risco a vida de seres humanos que tem na busca de refúgio em outros territórios a sua estratégia de sobrevivência, conforme será visto no decorrer do trabalho.

1.2 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Nesta seção serão explorados os princípios basilares do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), para que, posteriormente, seja analisada a estruturação do instituto do refúgio. A título introdutório, tem-se que o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), bem como explica Cançado Trindade (2005), consiste em uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) – junto ao Direito

Internacional Humanitário¹² –, o que implica afirmar que ele faz parte de um *corpo iuris* que tem como objetivo comum e último proteger o ser humano e lhe assegurar uma vida com dignidade independentemente do contexto, seja de guerra, seja de paz.

O DIR, tal como explica Jubilut (2007, p. 31), é um dos reflexos do DIDH, em função de sua constante preocupação com "a real efetivação dos direitos humanos hodiernamente o [seu] tema mais relevante". No entanto, o Direito Internacional dos Refugiados apresenta as suas peculiaridades, tais como:

(1) o fato de o instituto do refúgio somente ser aplicado quando se verificam fortes violações dos direitos humanos, conflitos armados ou guerras e (2) o fato de as situações geradoras de refugiados normalmente ocorrerem em Estados sem grande expressão no cenário internacional.

A regulamentação internacional dos direitos dos refugiados encontra-se na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e no Protocolo de 1967, os quais, conforme Mazzuoli (2020), são considerados como os textos magnos dos refugiados, e foram ratificados pelo Brasil e promulgados pelos Decretos nº 50.215/1961 e nº 70.946/1972, respectivamente (BRASIL, 1961; 1972).

Inicialmente, a Convenção estipulou limitações a quem poderia ser reconhecido como refugiado: a primeira era temporal, e a segunda, geográfica, tal como se depreende do texto da norma, em seus artigos 1º, A, §2º e B, §1º, "a", ao determinar que o termo refugiado se aplicaria a qualquer pessoa:

A. §2º Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se 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 encontra-se 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. (...)

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de: a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; (...). (BRASIL, 1961, não paginado).

¹² O Direito Internacional Humanitário, ou o Direito Internacional dos Conflitos Armados, é o "conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito". É ele, assim, o ramo do Direito Internacional moderno que veio a regular a guerra, após a exclusão dessa como meio lícito de solução de conflitos na ordem internacional. (JUBILUT, 2007, p. 145).

É somente com o Protocolo de 1967 que tais limitações serão levantadas e os refugiados passarão a ser reconhecidos independentemente de seu país de origem ou da data do fato que o levou a requerer o *status*. No Brasil, contudo, mesmo com a ratificação do Protocolo, manteve-se a limitação geográfica da Convenção de 1951, a qual só veio a ser abandonada em 1989, com o Decreto nº 98.602/1989 (BRASIL, 1972; 1989).

Nessa perspectiva, o Itamaraty, ao se manifestar sobre a importância de que ocorresse uma ampla e efetiva implementação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, ressaltou que essa seria a única maneira de que as ações do ACNUR, em território nacional, estivessem revestidas de segurança jurídica, em função da “necessidade urgente de se adaptar a esse mundo em mudança e às novas realidades que requerem soluções mais flexíveis” (ANDRADE, 2017, p. 73).

Ato contínuo, cabe ressaltar que, no âmbito internacional, existem cinco motivos clássicos pelos quais um indivíduo pode ser reconhecido como detentor do *status* de refugiado e, como ensina Jubilut (2007, p. 113), são eles: “a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social.” Os motivos em questão têm como base os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, que foram eternizados pela Revolução Francesa, a qual foi responsável por dar início à positivação dos direitos humanos com as ideias do movimento constitucionalista francês (JUBILUT, 2007).

Em função da importância de compreender os fundamentos do instituto, a seguir estão as razões pelas quais justificam-se cada motivo:

a) raça: por causa de deturpações dos estudos realizados nos séculos passados sobre a raça humana, diversas violações de direitos humanos foram perpetuadas, a nível global, que foram legitimadas pelo errônea compreensão da existência de uma hierarquia entre as raças existentes. Como exemplo, tem-se o racismo¹³, estruturado junto ao início do capitalismo e às colonizações europeias como meio de justificar a escravidão de determinados seres humanos e os crimes face a eles cometidos (JUBILUT, 2007);

¹³ “(...) o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo *racismo é regra e não exceção*.” (ALMEIDA, 2018, p. 38, grifo do autor)

b) nacionalidade: responsável por caracterizar o sujeito na esfera do Direito Internacional, o conceito de nacionalidade foi utilizado para, por exemplo, servir como base aos movimentos de unificação que originaram a Alemanha e a Itália. Contudo, ela não é base apenas da criação de países, mas também da criação do instituto do refúgio, tendo em vista que em função das duas guerras mundiais ocorridas no decorrer do século XX, milhares de indivíduos tornaram-se apátridas em função do que eram, isto é, nacionais de determinadas nações que deixaram de os reconhecer como cidadãos por motivos discriminatórios. Desse modo, não era possível conceder à essas pessoas o asilo territorial, pois não haviam cometido ações contrárias aos ideais políticos de seus países, eles apenas eram sujeitos que haviam perdido sua nacionalidade frente à nova estruturação dos Estados, fazendo com que fosse necessário criar um instituto capaz de lhes garantir direitos básicos: o do refúgio (JUBILUT, 2007);

c) opinião política: essa questão é caracterizada como um dos motivos de concessão do *status* de refugiado pelo fato de que ter uma opinião política é algo assegurado ao nível de um direito humano, pois deve ser concedido ao sujeito a possibilidade de discordar opinião política dominante e não ser censurado, perseguido ou ter sua vida ameaçada em função disso (JUBILUT, 2007);

d) religião: ainda existem Estados que perseguem os indivíduos que não partilham da religião oficial, justificando, pois, a necessidade de um instituto que os proteja a nível internacional em função da importância de defender a pluralidade da religião, tendo em vista que os sujeitos são, também plurais. Dessa forma, torna-se necessário que também seja defendida a tolerância religiosa, para evitar que fenômenos tais como as guerras que foram perpetradas no nome da religião e perseguições às minorias religiosas, se repitam (JUBILUT, 2007); e

e) pertencimento a um grupo social: não é possível determinar, precisamente, qual grupo social é capaz de se encaixar nessa categoria, pois os indivíduos são discriminados por diversos motivos. No século XX, entretanto, dois grupos podem ser elencados como exemplo: o das mulheres e o dos homossexuais. Com as guerras e a morte em massa dos homens, em determinados Estados, as mulheres são ameaçadas e tratadas como seres humanos inferiores, o que

faz com que seus direitos fundamentais sejam transgredidos levando-as, pois, a buscar refúgio em outros países por viverem em uma situação de vulnerabilidade acentuada. Além disso, os homossexuais também são perseguidos e discriminados, em certos países, em função de sua identidade (JUBILUT, 2007).

A partir de 1988, com a Constituição Federal do Brasil, tem-se o momento de redemocratização do país, que foi representado, por exemplo, pelo “crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos em geral”. Essas circunstâncias culminaram na elaboração da Portaria Interministerial nº 394, de 1991, a qual “amplia o elenco de direitos dos refugiados e estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR (...) quanto o governo brasileiro, que dá a decisão final” (JUBILUT, 207, p. 175; BRASIL, 1991).

Após, em 1984, tem-se a elaboração da Declaração de Cartagena, que resultou do Colóquio de Cartagena realizado no intuito de analisar a situação dos refugiados na América Latina e trouxe o termo “violação maciça de direitos humanos” para ampliar a definição de quem se encaixaria e teria direito a desfrutar do instituto do refúgio (BARRETO; LEÃO, 2020; ACNUR, 1984). Nesse contexto, no âmbito interno, foi editada a Lei do Refúgio, nº 9.474/1997, que inseriu a definição ampliada de refugiado para permitir ser reconhecido e acolhido pelo instituto, também, os indivíduos que estiverem sendo vítimas de “grave e generalizada violação de direitos humanos” e forem obrigados “a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997, não paginado).

A aplicação dessa ampliação, entretanto, encontra desafios, pelo fato de que a Declaração de Cartagena foi elaborada a nível regional e, portanto, pode somente ser aplicada a determinados limites geográficos. Também foram instituídas barreiras políticas, tendo em vista que “os critérios para definir a caracterização de uma situação como de grave e generalizada violação de direitos humanos não são objetivos”, fazendo com que fique relegado à discricionariedade de cada Estado decidir se irá – ou não – reconhecer determinado cenário como de grave e generalizada violação (JUBILUT, 2007, p. 135).

Do exposto acima, tem-se como exemplo a atual situação da Venezuela, pois o Brasil apenas considerou, de forma objetiva, “a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, para fins de reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, nos termos do art. 1º, III, da Lei nº 9.474/97”, a partir da

edição da Recomendação n° 5, de 17 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018b, não paginado).

Mais recentemente, em 2016, a Assembleia-Geral da ONU concebeu a Declaração de Nova York para os Refugiados e os Migrantes, a qual vem no intuito de dar uma resposta ao maior fluxo de refugiados gerados a partir Segunda Guerra Mundial, bem como para suprir lacunas existente no sistema internacional de proteção dos refugiados. Segundo o ACNUR (2016), seus quatro objetivos são: a) diminuir a pressão em países de acolhimento; b) aumentar a autossuficiência dos refugiados; c) expandir o acesso a soluções de países terceiros; d) apoiar condições nos países de origem para retorno com segurança e dignidade, para que seja possível aos Estados “darem respostas amplas às vulnerabilidades dos refugiados e migrantes em seu deslocamento ao redor do mundo, considerando os impactos sociais, políticos, econômicos e humanitários dessa movimentação” (MAZZUOLI, 2020, p. 697).

A Declaração estrutura um novo plano de ação para o ACNUR de forma que, conforme explica o Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR, Volker Türk, se amplie o foco nos refugiados e nas comunidades de acolhida. Dessa forma, ela determina que os “atores de desenvolvimento devem entrar em cena com mais antecedência” e com uma abordagem que abranja saúde, educação ou apoio à comunidade que receberá esses fluxos (ACNUR, 2016b, não paginado).

Nesse contexto,

Isso também significa uma mudança estratégica na forma como a comunidade internacional se engaja com os refugiados, com as comunidades de acolhimento e os países anfitriões. Ela é orientada para as pessoas, para quem foi diretamente afetado, e promove a maquinaria necessária para assegurar que os refugiados tenham apoio. (ACNUR, 2016b, não paginado).

Em suma, como afirma Jubilut (2007, p. 206):

(...) verifica-se que o Direito Internacional dos Refugiados, apesar de ter surgido no início do século XX e de somente ter sido positivado internacionalmente na década de 50 do mesmo século, é um dos ramos do Direito Internacional que mais se desenvolveu recentemente, demonstrando não somente a sua relevância, mas também a consciência dessa pela comunidade internacional.

Faz-se mister mencionar, ademais, que o DIR e o DIDH devem ser estudados de forma conjunta, pois, como destacam Jubilut e Zamur (2017, p. 445), “todo refugiado é, antes, um ser humano, que deve ter seus direitos respeitados em todos

os aspectos de sua vida". Dessa forma, essa abordagem garante com que os Estados não venham a elaborar narrativas no sentido de que, pelos refugiados fazerem parte de uma vertente específica da proteção da pessoa humana, eles não mereçam, ou sejam dignos, de tratamento igualitário e de proteção como todos os outros sujeitos. Nesse diapasão, é mormente que o estudo do instituto do refúgio seja realizado a partir de todas as premissas que o abrangem: a principiologia de proteção no âmbito dos direitos humanos, a estruturação de uma vertente como o DIR, a questão dos deslocamentos e, como será visto a seguir, o seu construto histórico.

1.3 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO REFÚGIO

Historicamente o ser humano é submetido à necessidade de ter que se retirar de determinado local pelo fato de que, eventualmente, esse ambiente deixou de ser propício ao seu desenvolvimento ou se tornou perigoso e gerou ameaça à sua vida. Dessa maneira, o indivíduo sempre se viu diante da inevitabilidade de precisar buscar abrigo em um novo local, o que demonstra que, embora não sempre denominado como o é atualmente, o instituto do refúgio sempre existira (ANDRADE, 1996). E, diante disso, a presente seção tem como intuito analisar a evolução desse aparato jurídico ao longo da história e como chegou ao que é hoje.

O conceito de refúgio tem como base a ideia primeiramente expressada no instituto do asilo, pelo fato de que é dele que se origina a ideia de proteção da pessoa humana. Nesse contexto, insta frisar que é na Grécia Antiga o local em que se desenvolve o conceito de asilo, visto que, naquela época, receber bem – ou não – um estrangeiro, era o que diferenciava um povo bárbaro de um povo dotado de cultura e das leis da hospitalidade, mesmo quando o sujeito estivesse buscando abrigo diante de algum conflito (ANDRADE, 1996).

Com a laicização do Direito Natural a partir de Grotius e com o “apelo à razão como fundamento do direito”, o instituto do asilo se desenvolve e é defendido o direito das pessoas que foram expulsas de seus lares de “adquirir residência permanente em outro país, submetendo-se ao governo que lá detivesse a autoridade” (ANDRADE, 1996, p. 14). E, em contrapartida,

O refúgio, como instituto jurídico internacional global, surgiu e evoluiu já no século XX, a partir de 1921, à luz da Liga das Nações e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas, motivado por razões via de regra diferentes

das que ensejaram a gênese do *asilo* latino-americano – considerando-se aqui as suas modalidades tanto diplomática quanto territorial (ANDRADE, 1996, p. 19).

O momento que sucedeu a Primeira Guerra Mundial, em meados do ano de 1918, pode ser tido como aquele em que o contingente de refugiados começou a aumentar ao redor do mundo, em função de todas as complicações políticas e sociais que desde então decorreram. Essas circunstâncias fizeram com que os indivíduos necessitassem se deslocar a um local em que a sua vida não estivesse em risco, fosse por questões relacionadas à violência ou, até mesmo, pelo desemprego gerado pelas crises econômicas e sociais do pós-guerra (ANDRADE, 1996).

Inicialmente, a Liga das Nações¹⁴ era responsabilizada por gerir esses fluxos, tendo em vista que ela era tida como a instituição que “melhor poderia combinar a autoridade para representar os direitos dos refugiados com a necessária abordagem prática dos problemas criados para os Estados que os recebiam” (ANDRADE, 1996, p. 23). Entretanto, a Liga nunca agiu de forma ativa na conceituação de quem seriam os refugiados e na busca por estabelecer seus direitos, pois ela somente atuava em casos distintos, ação a qual, como discorre Andrade (1996), decorria da pressão de que de alguma forma esses sujeitos deveriam fossem atendidos por alguma instituição internacional.

Cumprе ressaltar que todo o jogo político envolto da temporariedade da Liga e da seleção de determinados grupos de refugiados a receberem proteção é oriundo do fato de que

(...) uma organização com o objetivo de ser universal não poderia, àquela época, ser hostil a potenciais Estados-membros, o que ocorreria a partir do momento em que se incumbisse de proteger os nacionais desses Estados, que, por uma ou outra razão, tiveram de negar-lhes proteção. (ANDRADE, 1996, p. 24).

No ano de 1922 é criado o Passaporte Nansen, primeiro documento especificamente destinado aos refugiados e que permite a esses sujeitos recuperar,

¹⁴ A Liga das Nações decorre de um tratado que entrou em vigor em 10 de janeiro de 1920 e que tinha como intuito “(e)ntreter à luz do dia relações internacionais fundadas na justiça e na honra”, assim como “(f)azer reinar a justiça (...)”. Além disso, frisou que os Estados-membros deveriam esforçar-se para “assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas (...), não só nos seus territórios, como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e indústrias, e com esse fim estabelecer e manter as organizações internacionais necessárias” (ANDRADE, 1996, p. 22-23).

primordialmente, a personalidade jurídica que, como no caso dos russos e a situação de apatridia¹⁵, havia sido perdida. Posteriormente, em 1931, é estruturado o Escritório Nansen no intento de “estabelecer um organismo de caráter descentralizado (*plural body*), ‘sob a direção da Liga das Nações’”, o qual, todavia, ainda não era o suficiente para abranger todas as controvérsias que decorriam da tratativa dos refugiados (ANDRADE, 1996, p. 70, grifos do autor).

Na vigência do mandato do Escritório Nansen, especificamente no ano de 1933, é promulgada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Como explica Andrade (1996, p. 75), ela trouxe dispositivos relativos “às medidas administrativas, à situação jurídica, às condições de trabalho, ao bem-estar e assistência, à educação e ao regime fiscal aplicável aos refugiados”, mas não ampliou a conceituação de refugiado, visto que apenas descreveu que era passível de ser utilizada pelos refugiados russos, armênios e assimilados que estivessem deslocados do seu território de origem.

O Escritório Nansen teve como maior mérito a elaboração de um instrumento jurídico internacional sobre os refugiados, a Convenção de 1933. Apesar de ter um conteúdo limitado, essa Convenção possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo, inclusive, um dispositivo acerca do princípio do *non-refoulement* (que consiste na proibição da devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território no qual sua vida ou integridade física corram perigo), de vital importância para os refugiados. É ela até mesmo apontada, por alguns estudiosos do tema, como marco legal inicial desta vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (JUBILUT, 2007, p. 76).

Os anos de 1937-1948, período o qual abrangeu a Segunda Guerra Mundial, caracterizaram-se, no que tange à evolução dos institutos do refúgio, por conter um avanço na conceituação e definição de quem poderia ser tido como um refugiado, em função do grande fluxo de deslocados gerado pelos conflitos bélicos e da necessidade de que se buscasse a acolhida e a proteção jurídica em outro país (ANDRADE, 1996).

Contudo, tal como aduz Andrade (1996), é somente com a instituição da OIR (Organização Internacional para os Refugiados), no ano de 1948, que se consolida o terreno para a promulgação da Convenção de 1951 e a conceituação de refugiado em

¹⁵ Ainda que a definição contemporânea de refugiado somente viesse a surgir alguns anos mais tarde, é possível notar que, desde a sua gestação, o conceito de refugiado esteve intrinsecamente relacionado com a questão da apatridia. Originalmente, os indivíduos abrangidos pelo conceito de refugiado eram apátridas, cujos decretos de desnacionalização em seu país de origem impediam qualquer tentativa de repatriação, e também porque a ausência de documentação era equiparada à falta de proteção. (FRANCO, 2017, p. 109).

um instrumento jurídico a nível internacional. A organização em questão tinha como escopo desempenhar as seguintes funções: “repatriação; identificação, registro e classificação; auxílio e assistência; proteção jurídica e política; transporte; e reassentamento e restabelecimento de pessoas sob o mandato da OIR” (ANDRADE, 1996, p. 161).

Logo, diante da demanda gerada pelas guerras e pelo grande contingente de deslocados ao redor do mundo no século XX, a OIR regulamenta as ações a serem tomadas face a esses indivíduos e possibilita que eles viessem a receber a devida atenção a nível internacional. É de se ressaltar que, somente na Europa na época em que fora estruturada a organização, 1.600.000 pessoas estavam espalhadas em campos de refugiados no ano anterior ao do estabelecimento da OIR (ANDRADE, 1996).

Além disso, a OIR incorpora em sua constituição a definição individual de refugiado, pois passa a levar em consideração a situação específica de cada sujeito a requerer o refúgio, em contraposição à análise coletiva das solicitações de grupos realizadas anteriormente.

Isso trouxe como consequência imediata e fundamental a necessidade de estabelecer um procedimento de admissibilidade individual que o protegesse de toda e qualquer arbitrariedade, a qual o pudesse privar tanto do reconhecimento como um refugiado *bona fide*, quanto dos benefícios decorrentes deste reconhecimento. Com uma redação que desenvolvia a perspectiva individualista de uma forma muito mais avançada que o Comitê Intergovernamental e a UNRRA, a OIR chegou bastante perto de adotar um esquema de determinação puramente subjetivo, a partir do momento em que considerou como admissíveis (*eligible*) pessoas que, fora de seu país de nacionalidade, expressassem objeções válidas de a ele retornarem, sendo suficiente que as opiniões políticas do refugiado o levassem a não desejar se valer da proteção de seus país de origem. Essa cláusula, considerada uma das mais amplas da jurisdição da OIR, incluía pessoas desde os “russos brancos” e armênios que se negavam a ser repatriados até os provenientes de países comunistas estruturados no período imediatamente pós-guerra (ANDRADE, 1996, p. 165-166, grifos do autor).

Embora tenha realizado vários avanços, a OIR fora instituída de forma temporária e especializada, isto é, para atuar em um determinado período e em determinadas situações. Com o seu fim, ela é substituída pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados),

(...) o qual, levando em conta as limitações então existentes em razão do cenário pós-guerra, pôde ser estruturado de modo a adaptar-se à situação que se lhe apresentava, assim como a ter flexibilidade suficiente para

adaptar-se sempre que a evolução das relações internacionais assim o permitirem – não tendo, portanto, de ser extinto a cada novo fluxo de refugiados, como ocorrera junto às organizações que o precederam (ANDRADE, 1996, 180).

A partir desse momento, inaugura-se uma nova fase da proteção internacional dos refugiados, visto que se passa a verificar a "positivação internacional das fontes do Direito Internacional dos Refugiados, com a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados", circunstância que, de acordo com Jubilut (2007, p. 27), dá início à fase de sistematização de um aparato jurídico internacional a apto a amparar os refugiados.

E no que tange especificamente ao Brasil, Andrade (2017) explica que houve fases de proteção dos refugiados antes que a Lei do Refúgio fosse promulgada. Inicialmente, houve o reassentamento somente dos refugiados europeus, em função do pós-guerra e dos indivíduos que precisaram buscar abrigo em outros países, o que corresponde à promulgação do Decreto nº 70.946 de 1972 até o ano de 1976, momento em que é excluída a reserva quanto à nacionalidade dos sujeitos (BRASIL, 1976; ANDRADE, 2017).

Após, entre os anos de 1977 e 1984, inicia-se o fluxo de refugiados sul-americanos no país, os quais, em função da manutenção da reserva geográfica, como se verá abaixo, precisaram requerer o seu reassentamento junto ao ACNUR, que, conforme explica Andrade (2017, p. 77), “apesar de não ter sua presença oficialmente reconhecida pelas autoridades nacionais, exercia seu mandato de forma humanitária, apolítica e pragmática”.

Mesmo que houvesse havido clara manifestação do Governo Brasileiro no sentido de não manter as reservas geográficas e de nacionalidade ao aderirem ao Protocolo de 1967, a partir da Carta de Adesão assinada pelo então Presidente Médici e pelo Ministro Gibson Barbosa, em 7 de março de 1972, o Decreto nº 70.946/72 não fizera menção alguma ao levantamento das reservas existentes (ANDRADE, 2017). Portanto, não houve nada mais que um “imbróglio: no plano internacional o Brasil opunha reserva tão somente ao artigo 17, parágrafo 2º, enquanto no plano doméstico persistiam ainda as limitações à implementação dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951” (ANDRADE, 2017, p. 51).

Posteriormente, entre os anos de 1985 e 1992, período que abrange a época de redemocratização do Brasil, ocorre o reassentamento de refugiados iranianos e é quando o Governo – finalmente – no de 1989, retira a reserva geográfica e permite que indivíduos de todas as nacionalidades solicitem refúgio no território brasileiro (ANDRADE, 2017).

Por fim, entre 1993 e 1997, foi adotada a definição ampliada de refugiado com base na Declaração de Cartagena e a população de refugiados cresceu de forma que não era mais possível postergar a elaboração de um instrumento jurídico que regesse especificamente os procedimentos a serem adotados frente à essas pessoas, que culminou na promulgação da Lei do Refúgio, que será vista na próxima seção. A seguir será estudado um dos princípios mais imperiosos relativos à temática da proteção dos refugiados e seu caráter de não derogabilidade na ordem internacional.

1.4 *NON-REFOULEMENT E JUS COGENS*

Na Seção III da Lei dos Refugiados, parte em que estão reguladas as hipóteses de exclusão da condição de refugiado, há a disposição, no art. 7º, §1º, de que nenhuma pessoa terá efetuada sua “deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” (BRASIL, 1997, não paginado). Sendo assim, o Brasil tem incluído em seu ordenamento jurídico o princípio do *non-refoulement*, o qual foi positivado pela Convenção de 1933¹⁶, instrumento jurídico internacional responsável por ser o primeiro a regular especificamente sobre refugiados, isto é, trata-se de um preceito com importância reconhecida desde a estruturação do instituto do refúgio (JUBILUT, 2007).

Esse princípio, portanto, prevalece sobre qualquer previsão infralegal, não podendo, pois, ser sobrepujado por outra norma que venha a determinar a deportação do solicitante de refúgio ou do indivíduo que já desfruta do *status* de refugiado. Além disso, tal princípio também se encontra no arcabouço jurídico brasileiro na forma de normas supralegais, isto é, em tratados de direitos humanos que foram ratificados pelo Estado. Entre eles, encontra-se na Convenção Relativa ao Estatuto dos

¹⁶ “É ela até mesmo apontada, por alguns estudiosos do tema, como marco legal inicial desta vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos.” (JUBILUT, 2007, p. 76).

Refugiados, que, conforme ressaltado anteriormente, foi promulgada pelo Decreto nº 50.215/1961, e traz em seu Artigo 33 a definição do *non-refoulement*:

Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (BRASIL, 1961, não paginado).

Tendo em vista a sua relevância, o princípio da não-devolução é elencado como uma norma imperativa de direito internacional da qual não é permitido que ocorra a sua derrogação, ou seja, ele possui natureza *jus cogens*. Paula (2008, p. 432) explica que para verificar se ele de fato é revestido de tal valor normativo deve-se analisar se “a norma já é parte do direito internacional consuetudinário e se ela vincula os Estados de uma forma não derogável”. No que concerne ao primeiro requisito, a autora explica que o princípio é aceito como uma regra de direito internacional costumeiro pelo fato de que sua prática ocorre em todo o âmbito internacional e ele é vinculante a todos os Estados, independentemente de eles serem parte da Convenção de 1951; e, ao segundo, Paula (2008, p. 437) esclarece as bases pelas quais pode-se afirmar que o princípio do *non-refoulement* não é derogável:

O caráter de não derogável do princípio do *non-refoulement* é também afirmado pelo Artigo 42(1) da Convenção de 1951 e pelo Artigo 7(1) do Protocolo de 1967 que impedem reservas ao Artigo 33 da Convenção de 1951. Além disso, segundo o Comitê contra a Tortura, não é permitida derrogação ao Artigo 3 da Convenção contra a Tortura de 1984, que se refere ao *non-refoulement*.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, determina o que é uma norma de *jus cogens* e qual deve ser o tratamento condicionado àquelas que detêm esse caráter, bem como, portanto, ao princípio do *non-refoulement*. Sendo assim, ela estipula o que deverá ocorrer quando houver um tratado em que estiver em conflito com uma norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*), em seu Artigo 53, e quando deverá ocorrer a superveniência de uma norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*), em seu Artigo 64:

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma

norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza. (...)

Artigo 64. Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se. (BRASIL, 2009, não paginado).

Ainda, em uma opinião consultiva exarada pelo ACNUR sobre “a aplicação extraterritorial das obrigações de *non-refoulement* à luz da convenção de 1952 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967”, a organização ressaltou que este princípio é “essencial e não derogável da proteção internacional dos refugiados”, bem como figura uma das disposições em relações às quais não é passível de sofrer reserva pelos Estados signatários (ACNUR, 2017, não paginado). Ou seja, os Estados devem respeitar esse componente, sendo ou não da sua vontade, estando ou não de acordo com o seu discurso político, tendo em vista que é o *non-refoulement* não pode ser derogado em hipótese alguma.

Ter o princípio do *non-refoulement* reconhecido como algo integrante do direito internacional consuetudinário e como uma norma que não é passível de ser derogada torna, portanto, imperativa a imprescindibilidade de sua proteção pelos Estados. Nesse sentido, Cançado Trindade (2017, p. 183) explica que, em documentos em que foi analisada a utilização dos princípios do DIR, no intento de compreender de que maneira eles estavam guiando a aplicação dessa vertente do DIDH, o ACNUR, em 1994,

(...) ressaltou a importância fundamental o princípio da não devolução (*non-refoulement*), pedra angular da proteção dos refugiados, aplicável independentemente de qualquer determinação formal da condição de refugiado por parte de um Estado ou uma organização internacional, e amplamente considerado como pertencente ao domínio do *jus cogens*.

Consequentemente, o *non-refoulement* se trata de um direito que independe de o indivíduo vir – ou não – a ser reconhecido como refugiado pelo Estado receptor, isto é, trata-se de uma prerrogativa peremptória e inderrogável de Direito Internacional Público que, portanto, é abrangido pelo DIDH e por todas as normas e princípios anteriormente narrados que prezam pela proteção da humana.

A proteção contra o *refoulement* nos termos do artigo 33 (1) aplica-se a qualquer pessoa refugiada nos termos da Convenção de 1951, ou seja, qualquer pessoa que satisfaça aos requisitos da definição de refugiado

constante do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 (os critérios de “inclusão”) e não se enquadra no âmbito de uma das suas cláusulas de exclusão. Dado que uma pessoa é refugiada na acepção da Convenção de 1951, assim que cumprir os critérios contidos na definição de refugiado, a determinação da condição de refugiado é de natureza declaratória: **uma pessoa não se torna um refugiado por causa do reconhecimento, mas é reconhecida porque é refugiada.** Daqui decorre que o princípio de *non-refoulement* se aplica não só aos refugiados reconhecidos, mas também aos que não tiveram a sua condição formalmente declarada. O princípio da *non-refoulement* é particularmente importante para os solicitantes de refúgio. Como tais pessoas podem ser refugiados, é um princípio estabelecido pelo direito internacional dos refugiados que estas pessoas não devem ser devolvidas ou expulsas enquanto se aguarda uma determinação final de sua condição. (ACNUR, 2017, p. 192-193, grifo nosso).

No entanto, embora seja algo a ser defendido independentemente do cenário em que se esteja diante, o que ocorreu durante a pandemia do coronavírus – e tem ocorrido nos últimos anos no Brasil – demonstra uma completa violação à essa norma de *jus cogens*, e outros princípios jurídicos internacionais. Dessa forma, pôs-se em risco a integridade de muitos seres humanos, o que ensejou a movimentação de diversos órgãos no intento de assegurar essa proteção, conforme será discutido na próxima seção, após ser realizada a análise dos instrumentos instituídos a nível nacional para reger esses fluxos migratórios.

2 O ORDENAMENTO JURÍDICO E O PANORAMA MIGRATÓRIO BRASILEIRO ATUAL

No presente capítulo, após averiguar os fundamentos do instituto do refúgio a nível internacional, será analisado o ordenamento jurídico brasileiro no que faz referências às leis que regulam as dinâmicas migratórias, tal como a Lei do Refúgio, de 1997, e a Lei de Migração, de 2017. Posteriormente, portanto, será possível analisar as portarias interministeriais editadas no decorrer da pandemia do novo coronavírus que, potencialmente, vieram a violar os direitos e princípios assegurados por essas normativas.

2.1 LEI DO REFÚGIO

A Lei nº 9.474/1997, reconhecida por seu protagonismo na proteção dos refugiados no âmbito da América Latina, pelo fato de ser a mais ampla em relação ao instituto de refúgio, foi elaborada de forma conjunta pelo ACNUR e pelo governo brasileiro (BRASIL, 1997). Nesse contexto, a subseção em questão tem como finalidade abordar os principais direitos trazidos e assegurados pela Lei do Refúgio.

A Lei do Refúgio, bem como explica Mazzuoli (2020, p. 697), é a primeira normativa brasileira a “fazer referência expressa à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, prevendo que a Declaração seja utilizada como referencial ético em toda sua interpretação”¹⁷. Nela foi incluso o “espírito de Cartagena”, pois inclui nas definições da caracterização dos refugiados o reconhecimento daqueles que estiverem fugindo de graves e generalizadas violações dos direitos humanos, o que denota, em tese, “uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil” (JUBILUT, 2007, p. 191). Nesse contexto, sabe-se que

A Lei 9.474/1997 resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do governo brasileiro. O projeto de lei que se transformou neste diploma legal foi enviado ao Congresso Nacional no final do ano de 1996 e passou pelas Comissões de Direitos Humanos, de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores.

¹⁷ Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido. (BRASIL, 1997, não paginado).

Durante as discussões nessas comissões, decidiu-se adotar o “espírito de Cartagena”, em uma referência à definição ampliada de refugiados constante da Declaração de Cartagena de 1984. No texto legal final, contudo, se amplia a definição como prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, mas não tanto quanto na Declaração de Cartagena, para se reconhecerem como refugiados pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos. (JUBILUT, 2007, p. 190).

Primordialmente, a Lei estabelece, no Título I os “Aspectos Caracterizadores” da situação do refugiado¹⁸, bem como quem será passível de receber o *status* no Brasil, a quem se estende essa condição e quem dela não se poderá beneficiar. Nesse ínterim, é de se destacar que o reconhecimento realizado pelo Estado brasileiro com base nesta Lei não é o que atribui ao sujeito a característica de ser um refugiado, ele apenas reconhece esse *status*, o que acaba por conferir a esse indivíduo proteção jurídica e prerrogativas no território nacional, tais como a obtenção de documentação regular para que ele possa viver com dignidade (CARNEIRO, 2017).

Logo após, no Título II, estão inscritas as disposições e as garantias relativas ao ingresso no território brasileiro e da efetivação do pedido de refúgio frente à autoridade competente. Nesse sentido, o § 1º do art. 7 estampa o direito de o indivíduo não ser deportado, ou devolvido, para “fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”, proteção a qual consiste justamente no princípio do *non-refoulement* debatido neste trabalho e que será melhor analisado no item 1.5 (BRASIL, 1997, não paginado).

Ademais, aqui também está abrangido o direito de não discriminação frente ao refugiado no caso de que o sujeito venha a acessar o território brasileiro de forma irregular, isto é, essa circunstância não pode caracterizar um empecilho na solicitação do refúgio frente à autoridade competente¹⁹, da mesma maneira que o requerimento

¹⁸ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997, não paginado).

¹⁹ Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

em apreço suspende o curso de qualquer processo, em função da irregularidade, até o final da análise da elegibilidade²⁰.

Cabe ressaltar que a lei em comento instituiu o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), em seu Título III, junto ao Ministério de Justiça²¹, elencou as suas competências²² e estabeleceu quem constituiria²³ o órgão. E, antes que o CONARE fosse instituído, o órgão responsável por gerir os procedimentos de reconhecimento dos refugiados era o ACNUR. Conseqüentemente, ele possuía liberdade no seu mandato, aqui no Brasil, para estabelecer os critérios na análise das solicitações, sendo que, após, ele enviaria os nomes ao MRE e ao MJ para que, no final, os sujeitos que houvessem obtido o reconhecimento fossem encaminhados à PF para receberem a respectiva documentação (ANDRADE, 2017).

O ACNUR, entretanto, não apenas era o gestor, mas também era o responsável por fornecer os recursos econômicos e jurídicos necessários à proteção e à documentação dos refugiados. Em contrapartida, atualmente, o ACNUR é apenas um membro convidado às reuniões deliberativas do CONARE, com direito a voz, mas sem voto²⁴, circunstância a qual não deixa de ser contraditória, pois o ACNUR possui participação ativa e direta na defesa e na garantia dos direitos dos refugiados.

O Título IV, que trata do “Processo de Refúgio”, determina como deverá ocorrer os trâmites de análise, como funciona a autorização de residência provisória que o solicitante de refúgio recebe enquanto aguarda o resultado do processo, como

²⁰ Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o petionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

²¹ Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça (BRASIL, 1997, não paginado).

²² 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. (BRASIL, 1997, não paginado).

²³ Art. 14. O CONARE será constituído por: I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. (...) (BRASIL, 1997, não paginado).

²⁴ Art. 14. (...) § 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto (BRASIL, 1997, não paginado).

deverá se proceder na instrução e na elaboração do relatório, bem como estabelece, no art. 26, que a “decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada” (BRASIL, 1997, não paginado). A exigência de que a decisão seja exarada com a sua respectiva fundamentação garante que tanto a concessão do status, quanto a sua denegação, não ocorram de forma arbitrária, e, conseqüentemente, assegura uma ampla segurança jurídica aos solicitantes e lhes abre a possibilidade do recurso em caso de decisão, em consonância com o princípio constitucional da ampla defesa.

Ainda, o processo deverá tomar seu curso com base no princípio da confidencialidade²⁵, tendo em vista que, em função de todo o contexto que o refugiado está inserido, torna-se imperioso assegurar-lhe a prerrogativa de que todos os pontos por ele levantados em sua solicitação de refúgio permaneçam em sigilo diante da situação de vulnerabilidade na qual está inserido. Isto é, esse princípio vai ao encontro de uma das possibilidades de se reconhecer o indivíduo como refugiado, que é justamente o do art. 1º, inciso I, o qual estampa os “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (BRASIL, 1997, não paginado).

Leão (2017, p. 223) traz que o relatório em debate, a ser elaborado pelo CONARE,

(...) deverá conter além de aspectos formais como a qualificação, as circunstâncias de sua chegada em território nacional, bem como um resumo de suas declarações perante o Oficial de Elegibilidade, também contempla a situação de temor pessoal, subjetiva, extraída de suas alegações e em qual aspecto previsto pela Convenção de 1951, demais protocolos adicionais e lei brasileira, ele se insere.

No Título V da lei em questão, que trata dos “Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a Extradicação e a Expulsão”, há a vedação expressa da possibilidade de extraditar o refugiado²⁶, ou o solicitante de refúgio enquanto seu processo estiver

²⁵ Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

²⁶ Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradicação baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. (BRASIL, 1997, não paginado).

em curso²⁷, tanto como determina que a expulsão ocorrerá somente de maneira extraordinária, isto é, em casos em excepcionais (BRASIL, 1997).

A Lei também assegura, no seu art. 37, que, quando for necessário que ocorra a expulsão de um refugiado, esta não ocorrerá face a algum “país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco” e somente se concretizará quando houver certeza de que o indivíduo será direcionado a um território em que não corra o risco de, novamente, ser perseguido (BRASIL, 1997, não paginado).

Após, o Título VI traz importante diferenciação a ser destacada, que é a existente entre a cessação e a perda da condição de refugiado. A primeira consiste no simples – ou não tão simples – fato de que o sujeito deixa de necessitar da proteção jurídica de um outro Estado que não o seu, por circunstâncias como, por exemplo, o fim de uma guerra em seu país de origem. E a perda tem as suas hipóteses elencadas no art. 39:

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. (...) (BRASIL, 1997, não paginado).

O penúltimo capítulo título da Lei do Refúgio, traz as “Soluções Duráveis”: a repatriação, a integração local e o reassentamento. Em relação a este último, é interessante frisar o caráter de cooperação internacional que o garante, pois ele vai além da proteção a ser concedida somente pelo Estado em que a pessoa buscou refúgio e acaba por servir de uma espécie de manifestação da solidariedade internacional entre os países. Logo, essa alternativa vem intento de assegurar e suprir todas as necessidades dos refugiados ao permitir que eles encontrem acolhida em um terceiro – ou até mesmo quarto – território que seja capaz de garantir seus direitos fundamentais quando a sua vida estiver em risco no país em que tenha procurado refúgio.

²⁷ Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. (BRASIL, 1997, não paginado).

Ainda, é de conhecimento comum que o instituto do refúgio, tanto no Brasil como no mundo todo, é tido como uma questão de agenda política em função da complexidade dos fenômenos que o envolvem, tais como os seus diversos aspectos sociais, econômicos e securitários que diversificam o fluxo das migrações forçadas (LIMA, 2020). Sendo assim, o acolhimento dos refugiados e seu devido reconhecimento a nível nacional acabam, por vezes, sendo realizados de forma arbitrária, tendo em vista que, bem como acontece no caso da grave e generalizada violação de direitos, é necessário que o Governo venha a reconhecer que determinado fluxo é originário de tal situação, o que dependerá diretamente dos interesses e, portanto, do jogo político no qual está inserido o governante.

Além de ser um assunto resolvido, na maior parte das vezes, arbitrariamente, a aplicação do instituto refúgio ainda enfrenta obstáculos pela falta de efetividade da Lei nº 9.474/1997, tendo em vista que, por mais que a lei seja clara ao reconhecer a existência de refugiados no plano fático e da necessidade de que sejam recebidos de uma forma regrada, ela não é o ao propor soluções e definir um caminho a ser traçado para gerir as problemáticas (LIMA, 2020).

Nesse contexto, uma das dificuldades enfrentadas pelos refugiados é em relação à sua integração no âmbito nacional, a qual, dificultosa em tempos normais, tornou-se ainda mais crítica com a pandemia, em função dos preconceitos e estigmas que são impostos aos sujeitos que vem *de fora*²⁸, e com as disposições arbitrariamente trazidas nas portarias interministeriais que vão de encontro ao princípio do *non-refoulement*, que será adiante analisado, e às principais garantias esboçadas na Lei do Refúgio.

2.2 LEI DE MIGRAÇÃO

A presente seção terá como objetivo verificar os direitos consagrados aos migrantes pela Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), para que seja possível

²⁸ “Um marcante e ilustrativo episódio ocorreu com os haitianos, culpabilizados pelo governo dos EUA pela epidemia de HIV-aids, acusação posteriormente desmentida. No Brasil, haitianos passaram por constrangimentos e preconceitos durante a epidemia de ebola que ocorria na África ocidental, mesmo o Haiti sendo um país caribenho (VENTURA; YUJA, 2019). Venezuelanos no Brasil recentemente foram culpabilizados pelo sarampo, ainda que a cepa D8 seja de origem europeia (LAZAR et al., 2019). Com a Covid-19, recai sobre os chineses a força da estigmatização nos jogos geopolíticos (ISTOÉ, 2020). Existindo ou não um nexos epidemiológico, imigrantes e refugiados são recorrentemente associados ao estereótipo do estrangeiro que carrega consigo o perigo sanitário.” (RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020, p. 6).

compreender, posteriormente, como as medidas compulsórias de repatriação ou deportação foram completamente desfiguradas da definição e das garantias processuais pelas quais eram resguardadas com as Portarias Interministeriais editadas a partir de 2020.

A estruturação de uma lei que respeitasse a história do Brasil era algo que há anos era requerido pela sociedade brasileira, tendo em vista que o país foi construído por meio do trabalho de imigrantes. Minchola (2020, p. 130) traz que “estabelecer uma política migratória com o olhar de direitos passa a ser interpretado como um dever histórico/dívida do país”, pois, após a abolição da escravatura – outra dívida histórica do Brasil –, dá-se início a um intenso fluxo migratório de italianos, portugueses, alemães, espanhóis e entre muitas outras nacionalidades que compõem a nação brasileira. Portanto, a Lei vem a ser elaborada de um modo mais humanitário e em coerência “com a busca por uma sociedade justa, livre e democrática, que respeite os direitos humanos e seja ciente quanto à contribuição cultural, social e econômica dos imigrantes para o país” (MINCHOLA, 2020, p. 130).

Nesse contexto, a Lei de Migração é estruturada de forma oposta à representação anacrônica do estrangeiro como uma ameaça, tal como o era com o Estatuto do Estrangeiro de 1980, pois, tal como explica Minchola (2020, p. 54)

A “herança” jurídica que antecede a Lei de Migração é, então, marcada por mecanismos de seleção e exclusão de imigrantes, atravessados por critérios discriminatórios e pela associação dos estrangeiros à ameaça, seja da ordem de segurança pública, política, nacional ou econômica.

A nova lei migratória, portanto, reforça o papel que o Brasil estava exercendo no âmbito internacional de proteção dos direitos humanos, pois entra em alinhamento com as obrigações assumidas a nível internacional no que tange às questões humanitárias, em contraposição aos ideais de segurança nacional existentes junto ao Estatuto do Estrangeiro de 1980 (RICCI; SILVA, 2018).

A Lei de Migração levanta muitos dos obstáculos existentes anteriormente para que se efetivasse a regularização dos imigrantes residentes no país, tendo em vista que, em função da falta de um instrumento jurídico que regulasse a situação migratória, muitos indivíduos recorriam ao instituto do refúgio e à Lei nº 9.474/1997 para conseguir a documentação que lhes permitiria permanecer no Brasil, mesmo que não se encaixassem em nenhuma das hipóteses de concessão do *status* de refugiado.

Esse cenário acaba por sobrecarregar os processos de elegibilidade a serem analisados pelo CONARE²⁹ (RICCI; SILVA, 2018).

Dessa forma, Ramos (2017) explica que a Lei de Migração tem como eixo central a proteção dos direitos humanos nos fluxos migratórios, tanto daqueles que têm como finalidade o Brasil, quanto em relação aos brasileiros que saem do país. No art. 3º da lei estão elencados os princípios pelos quais a política migratória será regida e, especificamente em seu inciso I, estão os três princípios que são basilares na dinâmica do DIDH: o da universalidade, o da indivisibilidade e o da interdependência dos direitos humanos, o que demonstra o alinhamento do Brasil com as tendências de proteção da pessoa humana no âmbito internacional (BRASIL, 2017a).

A Lei de Migração, em seu art. 4º, também avança ao garantir ao migrante, no território nacional e em condição de igualdade aos nacionais “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” entre outros direitos essenciais para se efetivar a inserção na sociedade civil, tais como os direitos e liberdades civis, sociais culturais e econômicos (BRASIL, 2017a, não paginado). Nesse contexto, foram eliminadas as restrições que existiam no Estatuto do Estrangeiro, pois não era permitido que os imigrantes se associassem ou tivessem espaço para expressar suas manifestações políticas, fato que ia de encontro às determinações constitucionais, tendo em vista que a CF/88, em seu art. 5º³⁰, não estabelece diferenciação entre os direitos fundamentais dos nacionais e dos estrangeiros residentes no Brasil.

Outro aspecto importante que vem a ser regularizado com a normativa em questão, é o da retirada compulsória, tendo em vista que traz regras que inibem atos arbitrários ou discricionários do Estado brasileiro sobre os institutos da repatriação, da deportação e da expulsão, de forma que também prevê a atuação da Defensoria Pública União nos procedimentos (RAMOS, 2017). A título comparativo, anteriormente, junto ao Estatuto de 1980, o estrangeiro era tratado como uma ameaça em função da extensa lista de possibilidades de expulsão ora existentes, além de possibilitar a prática de atos arbitrários ao determinar que caberia, por exemplo, ao Chefe do Executivo decidir acerca da expulsão, ou não, dos imigrantes:

²⁹ Conforme dados do CONARE, 187.983 de solicitações de refúgio estavam em trâmite até outubro de 2020 (SILVA et al., 2021).

³⁰ Art. 5º 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 (...). (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

Art. 65. É passível de **expulsão** o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.

Parágrafo único. É passível, também, de **expulsão** o estrangeiro que:

- a) praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil;
- b) havendo entrado no território nacional com infração à lei, dele não se retirar no prazo que lhe for determinado para fazê-lo, não sendo aconselhável a deportação;
- c) entregar-se à vadiagem ou à mendicância; ou
- d) desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro.

Art. 66. Caberá exclusivamente ao Presidente da República resolver sobre a conveniência e a oportunidade da **expulsão** ou de sua revogação. (...)

Art. 67. Desde que conveniente ao interesse nacional, a **expulsão** do estrangeiro poderá efetivar-se, ainda que haja processo ou tenha ocorrido condenação. (BRASIL, 1980, não paginado).

Em contrapartida, a Lei de Migração não deixa abertura para a expulsão de um imigrante de forma genérica, tendo em vista que o Estatuto determinava que ela poderia ser determinada tais como em situações de atentado à segurança nacional ou à ordem política e social, conceitos que nada mais são que abstratos. Dessa forma, a nova lei traz os casos específicos e delimitados em que poderá ocorrer a expulsão, bem como estabelece uma autoridade especial e competente para realizar a tomada de decisões, o que garante maior segurança jurídica aos indivíduos.

Art. 54. A **expulsão** consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado.

§ 1º Poderá dar causa à **expulsão** a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de:

- I – crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou
- II – crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.

§ 2º Caberá à autoridade competente resolver sobre a expulsão, a duração do impedimento de reingresso e a suspensão ou a revogação dos efeitos da expulsão, observado o disposto nesta Lei. (...). (BRASIL, 2017, não paginado).

Outro mecanismo que causa discussão e que está presente em ambas as leis, é o da deportação, o qual, como será visto adiante, cedeu abertura para a tomada de decisões arbitrárias durante a pandemia do novo coronavírus. Nesse contexto, quando da discussão do projeto da Lei de Migração, Giuliana Redin, do Migradidh, defendeu que o instituto da deportação fosse suprimido:

Pedimos também que o instituto da deportação seja, na íntegra, suprimido da legislação. **O instituto da deportação, nós entendemos que ele é absolutamente, é, securitizador**, e ele é contrário ao direito humano de migrar. Porque a deportação ela é só exclusivamente a questão de estada irregular, então significa dizer que a pessoa que tem um visto inadequado ou venceu o visto, ou por qualquer razão, enfim, não está documentada, seria penalizada pra ser retirada do Estado brasileiro. Então nós entendemos que não, se a política ela é de direitos humanos, tem que ser uma política de documentação e tem que ser uma política de regularização. Sugerimos suprimir. (BRASIL, 2016b, transcrição nossa). (MINCHOLA, 2020, p. 162).

Entretanto, a disposição em comento continua presente na legislação brasileira, com a diferença de que, hoje em dia, para que um indivíduo seja deportado, deverá ser instaurado um processo administrativo em que serão respeitados os direitos adquiridos pelos imigrantes, bem como o contraditório e a ampla defesa, e é garantido o acesso à assistência judiciária gratuita³¹. E, antes da nova lei, bastava que o indivíduo estivesse de forma irregular no território brasileiro para que fosse deportado³².

Ainda na discussão do Projeto de Lei, frisou-se que a “manutenção da deportação e da expulsão como figuras legais tem como efeito a criminalização da migração”, o que enfrenta a defesa dos direitos humanos protagonizada por essa lei. Posteriormente, esse cenário tanto poderia conceder abertura – como concedeu – à tomada de decisões arbitrárias e à instauração de uma violação dos direitos dos imigrantes, consagrados nacional e internacionalmente, conforme será analisado na seção em que se discute as portarias interministeriais editadas durante a pandemia da Covid-19 (MINCHOLA, 2020, p. 162).

Por fim, Michola (2020, p. 152) ensina que a “flexibilidade legal é apresentada como uma exigência, diante de uma compreensão de que é a lei que deve se ajustar aos movimentos migratórios, e não o inverso”, e é justamente nesse sentido que se

³¹ Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional. (...) § 4º A deportação não exclui eventuais direitos adquiridos em relações contratuais ou decorrentes da lei brasileira.

Art. 51. Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo.

§ 1º A Defensoria Pública da União deverá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para prestação de assistência ao deportando em todos os procedimentos administrativos de deportação. (...). (BRASIL, 2017, não paginado).

³² Art. 57. Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação. (BRASIL, 1980, não paginado).

encaixa a lei em comento e que deveriam ser inseridas as medidas tomadas, posteriormente, frente ao cenário que se instaurou no país. Contudo, o que tem se visto acontecer é um retrocesso na esfera dos direitos humanos dos imigrantes em relação aos quais, por anos, batalhou-se para que restasse assegurado os mais básicos direitos.

2.3 CENÁRIO BRASILEIRO

A subseção em comento terá como intuito investigar a mudança no cenário político brasileiro, a partir do ano de 2017 até o ano de 2021, que teve como marco inicial os sentimentos avessos direcionados aos avanços estampados na Lei de Migração e pela mudança de paradigma por ela trazida, frente a como o fenômeno migratório era visto junto ao Estatuto do Estrangeiro de 1980, isto é, como uma ameaça.

No Brasil, como em grande parte do mundo, é normal tolerar a mobilidade de capitais e mercadorias, mas não a de pessoas, tendo em vista que constantemente crescem as barreiras frente aos fluxos migratórios (MILESI; MARINUCCI, 2017). Nos últimos 4 anos, principalmente, tem sido possível averiguar uma mudança no direcionamento político brasileiro no que tange ao instituto do refúgio e à política migratória, no sentido de que medidas contrárias a ideais favoráveis ao fenômeno migratório, que estavam sendo construídos no início do século XXI e no decorrer do século passado, passaram a ocupar cada vez mais as narrativas e, portanto, as ações políticas.

Um exemplo dessa circunstância pode ser visto com a elaboração da Lei de Migração, que vem no intento de reduzir os atos discricionários emanados pelo Estado brasileiro em relação à permanência dos imigrantes no país, para reconhecer direitos que não eram reconhecidos com o Estatuto do Estrangeiro de 1980, legislação vigente desde o regime ditatorial, e traz a possibilidade de realização da regularização migratória que era proibida com a antiga lei (BRASIL, 2017a). Logo, ela representa um grande avanço no arcabouço jurídico brasileiro em comparação ao Estatuto, mas os 20³³ vetos que lhes foram impostos pelo Presidente Michel Temer e pelo seu

³³ Entre os vetos impostos, está o da “anistia migratória”, isto é, o que concedia autorização de residência aqueles migrantes que se encontravam no Brasil até julho de 2016, independentemente de qual era a sua situação migratória, situação que apenas dificultou um processo em si problemático: o de integração desses indivíduos na sociedade brasileira (CONNECTAS, 2018).

posterior decreto regulamentador, novos retrocessos foram estabelecidos em relação à proteção dos direitos dos migrantes (BRASIL, 2017a; 2017b).

Nesse sentido, o Decreto nº 9.199/2017 vai de encontro à Lei de Migração, pois mantém termos tal como o de “imigrante clandestino”³⁴, denominação que havia sido superada com a nova norma em função de seu caráter discriminatório e pejorativo (BRASIL, 2017b). Ainda, ele é completamente contraditório aos princípios estipulados na Lei de Migração, inclusive na forma pelo qual foi construído, pois o tempo aberto à consulta pública foi curto e dificultou – praticamente impossibilitou –, a participação da sociedade civil em seu processo de elaboração (CARTA CAPITAL, 2017).

Conforme explica Ramos et al. (2017), o Decreto age, também, de forma omissa, pois deixa de regular sobre a “Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia”, prevista no art. 120 da Lei de Migração, que determina que deverá ocorrer a participação da sociedade civil e outras entidades no processo de inserção dos fluxos migratórios. O Decreto também traz a possibilidade, em completa contraposição ao art. 123 da Lei de Migração que diz que “Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”, de que possa ser efetuada a prisão do indivíduo que estiver em processo de ser deportado em seu art. 211, entre muitas outras ações e omissões *contra legem e praeter legem*, isto é, contrárias e fora da lei (BRASIL, 2017a; 2017b; RAMOS et al., 2017).

No ano de 2019, quando assume na presidência o Governo Bolsonaro, uma das primeiras medidas em relação à política externa do atual presidente foi a de sair do “Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular”, elaborado pela ONU, que tem como intuito estabelecer uma abordagem colaborativa no âmbito internacional no que tange à acolhida coordenada dos fluxos migratórios, tanto para países que os recebem, quanto para aqueles servem de trânsito ou são originários (MAIA, 2018). A saída do Pacto ilustra uma ação em desconformidade com o atual cenário do Brasil, tendo em vista que, como explica Mazzuoli (2020), o país não é imigração, mas sim de emigração, o que implica afirmar que existem muito mais brasileiros no exterior do que de fato imigrantes adentrando o território nacional, isto é, o Pacto seria muito mais favorável do que de alguma maneira prejudicial.

³⁴ Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do **imigrante impedido ou clandestino**, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante. (BRASIL, 2017b, grifo nosso).

Ainda, o completo desconhecimento do presidente com o país em relação à Lei de Migração e à nação brasileira também é demonstrado pelas frases de que a lei “transformou o Brasil em um país sem fronteiras” e que “se essa lei continuar em vigor, qualquer um pode entrar [no Brasil] e chega com mais direitos do que nós” (MAIA, 2018, não paginado). Contudo, a existência de políticas migratórias restritivas apenas influencia o aumento da migração irregular ou clandestina, a qual favorece a violação de direitos humanos básicos, pois favorece a criação de, por exemplo, tráfico de pessoas e situações em que os migrantes acabam sendo expostos ao trabalho análogo à escravidão³⁵.

Nessa linha de retrocessos operados nos últimos anos, no momento em que o mundo se depara com a ameaça de um novo vírus mortal, o Brasil edita normas infralegais que vão de encontro à grande parte do ordenamento jurídico instituído com foco na proteção da pessoa humana a nível internacional, conforme será estudado abaixo.

2.3 PORTARIAS INTERMINISTERIAIS E AS VIOLAÇÕES PERPETRADAS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

As Portarias Interministeriais (PI), que serão perquiridas na presente subseção, foram editadas no intento de enfrentar a emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. Cabe ressaltar, ainda, que elas foram baseadas na Lei nº 13.979/2020, especificamente em seu art. 3º, inciso VI³⁶, que determinou que poderiam ser adotadas medidas excepcionais, como a restrição e temporária de entrada e saída no País.

Como é possível constatar a partir da análise das portarias, todas elas, desde a primeira até a que estava em vigor no momento de elaboração da presente

³⁵ 10 imigrantes peruanos foram encontrados trabalhando em condições degradantes na Grande São Paulo, sendo que, na região, em torno de 900 trabalhadores foram resgatados, nos últimos 10 anos, em situação análoga à escravidão (BOAS; TALARICO, 2021). Além disso, o Brasil também se encontra no mapa internacional do tráfico humano, seja como origem, seja como destino das vítimas: “No caso dos imigrantes explorados aqui no Brasil, estão bolivianos e paraguaios, que cruzam a fronteira pelo Acre ou pelo Mato Grosso do Sul, e são levados de ônibus até São Paulo, onde trabalham em condições semelhantes à escravidão”. (G1, 2020, não paginado).

³⁶ Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: (...) VI - 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, 2020a, não paginado)

pesquisa³⁷, violaram o princípio do *non-refoulement* com a previsão da medida da deportação imediata, tanto como o princípio constitucional de acesso à justiça junto à medida de repatriação.

Ademais, trouxeram medidas sem fundamentação jurídica e que nunca existiram na legislação brasileira, como a da inabilitação do pedido de refúgio, além de criminalizarem o imigrante ao classificá-lo como um agente infrator caso venha a descumprir alguma determinação das citadas normas infralegais, e responsabilizá-lo criminalmente, o que traz à tona ideais que haviam sido superados com a nova Lei de Migração de 2017, a qual exclui toda e qualquer possibilidade de discriminação frente ao imigrante.

Quadro 1 – Portarias Interministeriais (PI) editadas no intuito de conter a disseminação da Covid-19 durante os anos de 2020 a 2021

(continua)

PORTARIAS / ASPECTOS	Violação princípio <i>non-refoulement</i>	Medidas sem previsão legal	Violação princípio de acesso à justiça	Discriminação o acesso via terrestre / aquaviário	Restrição a determinados povos fronteiriços	Discriminação com imigrantes
PI nº 120, de 17 de março de 2020	Art. 6º, II primeira parte	Art. 6º, II segunda parte	Art. 6º, II primeira parte	Art. 2º, primeira parte	Art. 2º, segunda parte	Art. 6º, I
PI nº 125, de 19 de março de 2020	Art. 6º, II primeira parte	Art. 6º, II segunda parte	Art. 6º, II primeira parte	Art. 2º, caput	Art. 1º, I ao VIII	Art. 6º, I
PI nº 126, de 19 de março de 2020	Art. 5º, II	Art. 5º, III	Art. 5, II	–	–	Art. 5º, I
PI nº 132, de 22 de março de 2020	Art. 6º, II primeira parte	Art. 6º, II segunda parte	Art. 6º, II primeira parte	Art. 2º, caput primeira parte	Art. 2º, caput segunda parte	Art. 6º, I
PI nº 133, de 23 de março de 2020	Art. 5º, II	Art. 5º, III	Art. 5, II	–	–	Art. 5º, I
PI nº 47 de 26 de março de 2020	Art. 6º, II	Art. 6º, III	Art. 6º, II	Art. 2º	–	Art. 6º, I
PI nº 152, de 27 de março de 2020	Art. 5º, II	Art. 5º, III	Art. 5, II	–	–	Art. 5º, I
PI nº 158, de 31 de março de 2020	Art. 6º, II primeira parte	Art. 6º, II segunda parte	Art. 6º, II primeira parte	Art. 2º, caput primeira parte	Art. 2º, caput segunda parte	Art. 6º, I

³⁷ PI nº 657, 2 de outubro de 2021.

(continuação)

PI nº 8, de 2 de abril de 2020	Art. 6º, II primeira parte	Art. 6º, II segunda parte	Art. 6º, II primeira parte	Art. 2º	Art. 1º, I ao VIII	Art. 6º, I
PI nº 195, de 20 de abril de 2020	Prorroga a PI nº 132, de 22 de março de 2020, pelo prazo de 30 dias, com as mesmas disposições					
PI nº 201, de 24 de abril de 2020	Art. 6º, II	Art. 6º, III	Art. 6º, II	Art. 2º, caput	–	Art. 6º, I
PI nº 203, de 28 de abril de 2020	Art. 5º, II	Art. 5º, III	Art. 5º, II	–	–	Art. 5º, I
PI nº 204, de 29 de abril de 2020	Art. 6º, II	Art. 6º, II	Art. 6º, II	Art. 2º, caput	Art. 4º, §3º	Art. 6º, I
PI nº 255 de 22 de maio de 2020	Art. 7º, II	Art. 7º, III	Art. 7º, II	–	Art. 4º, §5º	Art. 7º, I
PI nº 319, de 20 de junho de 2020	Prorroga a PI nº 255, de 22 de maio de 2020, pelo prazo de 15 dias, com as mesmas disposições					
PI nº 340, de 30 de junho de 2020	Art. 9º, II	Art. 9º, III	Art. 9º, II	Art. 6º	Art. 3º, §6º; Art. 4º, § único	Art. 9º, I
PI CC-PR MJSP MINFRA MS nº 1, de 29 de julho de 2020	Art. 7º, II	Art. 7º, III	Art. 7º, II	Art. 2º; Art. 6º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 7º, I
PI CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020	Art. 7º, II	Art. 7º, III	Art. 7º, II	Art. 2º; Art. 6º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 7º, I
PI nº 456, de 24 de setembro de 2020	Art. 7º, II	Art. 7º, III	Art. 7º, II	Art. 2º; Art. 6º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, III	Art. 7º, I
PI nº 470, de 2 de outubro de 2020	Art. 7º, II	Art. 7º, III	Art. 7º, II	Art. 2º; Art. 6º	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 7º, I
PI nº 478, de 14 de outubro de 2020	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 518, de 12 de novembro de 2020	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I

	(conclusão)					
PI nº 615, de 11 de dezembro de 2020	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 630, de 17 de dezembro de 2020	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 648, de 23 de dezembro de 2020	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 651, de 8 de janeiro de 2021	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 652, de 25 de janeiro de 2021	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 653, de 14 de maio de 2021	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	Art. 3º, §4º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 654, de 28 de maio de 2021	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	Art. 3º, §3º; Art. 4º, § único	Art. 8º, I
PI nº 655, de 23 de junho de 2021	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 2º; Art. 7º, caput	–	Art. 8º, I
PI nº 657, 2 de outubro de 2021	Art. 8º, II	Art. 8º, III	Art. 8º, II	Art. 5º, caput	–	Art. 8º, I

Fonte: Brasil (2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h; 2020i; 2020j; 2020k; 2020l; 2020m; 2020n; 2020o; 2020p; 2020q; 2020r; 2020s; 2020t; 2020u; 2020v; 2020w; 2020x; 2020y; 2020z; 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f).

Conforme o Quadro 1, nota-se que as portarias, por mais de um ano, estruturaram medidas discriminatórias, tais como a diferenciação entre o acesso terrestre e o aéreo, permitindo que um ocorresse, e o outro não, bem como entabularam restrições específicas a determinados povos. No caso de um dos primeiros fechamentos fronteiriços a ocorrer, isto é, com a Venezuela, Rodrigues, Cavalcante e Faerstein (2020, p. 4-5) resumem, de forma clara, a situação:

No caso brasileiro, o fechamento de fronteira com a Venezuela ocorreu em março de 2020, decretando a restrição de entrada de estrangeiros procedentes desse país (BRASIL, 2020c). As políticas de fronteira restritivas tendem a fragilizar a saúde de refugiados (CASTIGLIONE, 2018). Paradoxalmente, as alegações oficiais também usaram argumentos de saúde pública para restringir a entrada de estrangeiros pela fronteira Brasil-Venezuela, afirmando que ela se deu por “motivos sanitários relacionados

aos riscos de contaminação pelo coronavírus” (BRASIL, 2020c). A restrição ocorreu quando a Venezuela possuía 33 casos importados, enquanto as fronteiras aéreas do Brasil com a Europa mantinham-se abertas, mesmo com dezenas de milhares de casos confirmados no continente europeu (OMS, 2020a; BBC, 2020). Restringiu-se a fronteira terrestre, principal forma de travessia de pessoas em busca de proteção e refúgio, ao passo que as fronteiras aéreas, inclusive com a própria Venezuela, permaneciam abertas.

Além disso, as portarias interministeriais trazem a possibilidade da inabilitação do pedido de refúgio, medida sem precedentes no arcabouço jurídico brasileiro que, portanto, instaura uma insegurança jurídica aos imigrantes e afronta a legislação migratória brasileira. Isso ocorre em função do fato de que o decreto regulamentador da Lei de Migração, em seu art. 120, estipula que o “ingresso irregular no território nacional não constituirá impedimento para a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e para a aplicação dos mecanismos de proteção da pessoa refugiada” (BRASIL, 2017b, não paginado).

Foi possível constatar, também, que em todas as portarias interministeriais editadas houve a violação da Lei de Migração, principalmente ao agir de forma discriminatória com os imigrantes ao determinar que os “agentes infratores” seriam responsabilizados civil, administrativa ou penalmente. Essa determinação vai de encontro aos princípios e diretrizes da Lei mencionada, que dispõe, em seu art. 3º, que a política migratória brasileira será regida pela “III – não criminalização da migração” e “IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional” (BRASIL, 2017a, não paginado). Ainda, determina o §1º, do art. 4º, que

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

As portarias contrariam a Lei de Migração, novamente, ao estabelecer a punição de deportação imediata, tendo em vista que a lei é clara ao repudiar a prática de expulsão ou de deportação coletivas, no art. 3º, XXII (BRASIL, 2017a). O Decreto regulador da Lei de Migração, dispõe que “Art. 183. As medidas de retirada compulsória não serão feitas de forma coletiva. §1º Entende-se por repatriação, deportação ou expulsão coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada migrante” (BRASIL, 2017b, não paginado).

Com o estabelecimento arbitrário dessas medidas, as portarias também afrontam, com esse dispositivo, o princípio da ampla defesa e do devido processo legal, resguardado pelo art. 48, 50 e 51 da Lei nº 13.445/2017, pelo art. 187, parágrafo único, do Decreto nº 9.199/2017, e pelo art. 5º, LV, da CF/88, os quais garantem, em igualdade aos nacionais, o direito a todo e qualquer sujeito de se defender das decisões que determinarem a sua deportação ou alguma outra medida de retirada compulsória (BRASIL, 2017a; 2017b; BRASIL, 1988).

Dessa forma, o acesso irregular ao território brasileiro não pode gerar nenhuma forma de discriminação, penalização ou arbitrariedade frente aos refugiados. A Lei do Refúgio é expressa ao prescrever, em seu art. 8º, que o “ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” (BRASIL, 1997, não paginado). Logo, nenhum indivíduo pode ser impedido de solicitar refúgio sob hipótese alguma.

Nessa linha, é importante frisar que, tal como discute Ramos (2017, não paginado),

(...) negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral.

Entretanto, a partir da PI nº 655, de 23 de junho de 2021, ocorre uma flexibilização nas normais infralegais em comento e passa a ser reconhecida a necessidade de acolhida humanitária dos venezuelanos, com base no parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684/2018, e que se põe fim às exceções que eram feitas frente a esse povo nos textos anteriores.

Frente a essas violações, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) recomendou que fossem modificados determinados dispositivos da Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021, “notadamente a revogação do art. 8 e a inclusão dos migrantes em situação de refúgio e outras formas de vulnerabilidade no rol de exceções à incidência da Portaria” (CNDH, 2021, não paginado). Tais recomendações, como pode ser visto pela reprodução dos mesmos dispositivos nas portarias que a seguiram, não foram levadas em consideração.

Importante frisar que nada impede que os Estados estabeleçam mecanismos de controle de ingresso e saída do seu território no que tange às pessoas que não são

seus nacionais, o que, inclusive, é um direito seu relativo à soberania nacional. Contudo, conforme dispõe a Opinião Consultiva (OC) nº 21/2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, essas políticas não podem ser arbitrárias e muito menos contrárias às “normas de proteção dos direitos humanos estabelecidas na Convenção Americana”, a qual foi promulgada pelo Brasil com o Decreto nº 678/1992 (Corte IDH, 2014, p. 15; BRASIL, 1992b).

É de se afirmar, inclusive, que as portarias interministeriais, por serem normas infralegais e por terem legislado de maneira contrária ao que disciplina a hierarquia das normas, usurparam do poder regulamentar que lhes foi concedido, pois a este poder é restringida a possibilidade de complementar a lei, e não modificar ou alterar o seu entendimento como as portarias fizeram (SANTANA, 2014).

Por fim, bem como disserta Santos (2020), a morte em decorrência do coronavírus não possui fronteiras. Em relação aos indivíduos internados em campos de internamento para refugiados, imigrantes indocumentados ou populações deslocadas internamente, o autor afirma que são populações que "vivem em permanente quarentena e em relação às quais a nova quarentena pouco significa enquanto regra de confinamento" e que "os perigos que enfrentam no caso de o vírus se propagar entre eles serão fatais" (SANTOS, 2020, não paginado).

Sendo assim, e em consonância com todo o exposto no trabalho, pode-se afirmar que se trata de um dever do Estado brasileiro, tanto como de qualquer outro que integre os tratados internacionais aqui mencionados, de dar efetividade ao princípio do *non-refoulement* e de permitir que qualquer indivíduo, que declare correr algum risco ao retornar ao seu país de origem, solicite refúgio perante a autoridade competente. Assim, não é possível que, em consonância ao que está ocorrendo no Brasil, ocorra a violação direitos humanos basilares com base em uma norma infralegal, fato que impulsionou a ação de um órgão que atua como fiscal da lei para pôr um fim a esse cenário caótico, conforme será visto na próxima subseção.

2.4 MANDADOS DE SEGURANÇA COLETIVO E O MPF: A BUSCA PELA EFETIVIDADE DA LEI E A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

Com o objetivo de pôr fim às violações perpetradas pelas normas infralegais, o Ministério Público Federal, em consonância com a sua atuação de fiscal da lei, impetrou mandados de segurança coletivos para que as delegacias da Polícia Federal

recebessem “todas as solicitações de refúgio, acolhida humanitária e afins, mediante entrega ao solicitante do protocolo respectivo” de forma que restassem impedidas de adotar “quaisquer atos de inabilitação do pedido de refúgio, deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída (...); ainda, que, nos casos de entrada irregular, ela seja impedida de exigir a prévia comprovação, no passaporte, de entrada no país” (MPF, 2021a, p. 2).

Portanto, neste tópico foram analisados os mandados em questão, sendo que se optou por estudar especificamente aqueles que foram impetrados face aos municípios de Caxias do Sul e Passo Fundo, em função da delimitação do escopo de análise das ações realizadas no estado do Rio Grande do Sul.

2.4.1 O MS impetrado pela Procuradoria da República em Caxias do Sul

O Ministério Público Federal situado em Caxias do Sul, foi instado, em 18/06/2021, por uma notícia de fato encaminhada pelo CAM (Centro de Atendimento ao Migrante), que informava sobre as situações que violavam os direitos humanos dos migrantes em função do cumprimento da Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021. Entre elas estavam as restrições anteriormente ressaltadas, de que os migrantes estavam sendo impedidos de adentrar o Brasil por via terrestre, circunstância que acabava por impedi-los de solicitar autorização de residência e refúgio, tendo em vista que essas formas de acesso foram consideradas irregulares e contrárias ao que determinava a Portaria (MPF, 2021b; BRASIL, 2021d).

Dessa forma, o MPF, por intermédio do Procurador Geral da República Fabiano de Moraes, narrou que

Os imigrantes, em sua maioria advindos de países em situação de completa deterioração econômica e social, acabam por ter sua situação de vulnerabilidade acentuada, uma vez que a Delegacia de Polícia Federal de Caxias do Sul passou a negar o protocolo de pedidos de refúgio e de solicitações de autorização de residência, gerando uma série de pessoas indocumentadas, inaptas ao trabalho formal, sujeitas a condições insalubres de vida e subempregos, dependentes de abrigos públicos e, tudo isso, em um contexto de comprometimento da saúde pública mundial pelo novo coronavírus. (MPF, 2021b, p. 2-3).

O órgão ministerial ressaltou, também, que o governo brasileiro agiu de forma arbitrária ao negar proteção aos migrantes em situação de refúgio, asilo, acolhida humanitária ou apatridia, além de criar as sanções ao descumprimento de suas

disposições e de classificar o migrante como um “infrator”. Essas circunstâncias constituem um “tratamento discriminatório aos migrantes e têm propiciado o cometimento de ilegalidades por parte da autoridade coatora (...), que extrai dos dispositivos indicados fundamento para praticar condutas atentatórias” a vários dispositivos constitucionais e às normas internacionais das quais o Brasil é signatário, além de possibilitar a “responsabilização internacional do Estado brasileiro por **graves violações aos direitos humanos** (...)” (MPF, 2021b, p. 5, grifo do autor).

Interessante notar que, o MPF também reforça sua argumentação ao destacar que os princípios de Siracusa, adotados pelo Conselho Econômico e Social da ONU de 1984,

(...) estabelecem **que as respostas governamentais voltadas a restringir direitos humanos por razões de saúde pública ou emergência nacional devem ser previstas e adotadas de acordo com a lei, aplicadas da forma menos intrusiva possível, não discriminatórias, proporcionais, de duração limitada, respeitosas à dignidade humana e sujeitas à revisão.** (MPF, 2021b, p. 7-8, grifo do autor).

Ou seja, narrativas sustentadas no sentido de justificar as restrições no cenário excepcional da pandemia não podem ser mantidas. O MPF defende que

(...) as medidas de combate à disseminação do coronavírus não podem acarretar a supressão de direitos humanos ou a instauração de uma ordem jurídica contrária aos ditames mínimos de um devido processo legal, o que abrange as populações migrantes e o tratamento dado em pontos de fronteira. O estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 não inaugurou um Estado de Exceção, onde normas e princípios fundacionais do Estado Democrático de Direito estejam suspensos ou condicionados ao livre arbítrio dos órgãos do Poder Executivo. (MPF, 2021b, p. 20-21).

Nesse contexto, o MPF foi impulsionado a agir por meio do mandado de segurança³⁸, frente às ilegalidades e às inconstitucionalidades cometidas pela Polícia Federal de não receber os pedidos dos migrantes, a qual estava fundamentando suas ações nas portarias interministeriais, pois estava se recusando a analisar os pedidos de refúgio e de autorização de residência com base no status migratório irregular do indivíduo. No entanto, conforme destacado na análise realizada acima, essas ações

³⁸ Art. 5º (...) LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; (...). (BRASIL, 1988, não paginado).

e disposições são completamente díspares aos direitos e garantias entabulados tanto na Lei do Refúgio, quanto na Lei da Migração, as quais rechaçam circunstâncias discriminatórias e anti-humanitárias tais como essas.

Em sede de pedido liminar, o MPF requereu que fosse determinado à PF que ela passasse a receber todas as solicitações de refúgio, acolhida humanitária e afins; que ela se abstinhasse de, em casos de entrada irregular, exigir requisitos que não estivessem previstos nas leis de regência e de adotar quaisquer atos de inabilitação do pedido de refúgio, deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes.

Diante disso, o Juiz Federal da 2ª Vara Federal de Pelotas, concedeu o pedido liminar nos termos do que havia sido solicitado pelo MPF, frente à constatação do risco e dos prejuízos que poderiam ser causados aos imigrantes caso continuassem sendo impedidos de ingressar com o pedido de regularização da sua situação migratória e continuassem sofrendo as penalidades impostas pelas portarias interministeriais (MPF, 2021b).

Da decisão que concedeu a liminar, a União impetrou um agravo de instrumento alegando, principalmente, que as portarias interministeriais estariam de acordo com a Lei nº 13.979/2020, editada no intento de implementar medidas para enfrentar a “emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020a, não paginado). Ademais, ressaltou que as medidas tais como a deportação imediata e a inabilitação do pedido de refúgio encontrariam subsídio na Lei nº 13.979/2020, não na Lei de Migração, e que a manutenção da liminar estaria contrariando as políticas sanitárias elaboradas frente ao combate da pandemia da Covid-19. Entretanto, a desembargadora manteve a decisão agravada.

Após o MPF ter apresentado suas contrarrazões no agravo, o recurso perdeu, supervenientemente, o seu objeto, pelo fato da autoridade coatora ter manifestado a sua ciência perante a sentença proferida no feito originário da decisão que concedeu a segurança e reconheceu o direito líquido e certo dos migrantes de requererem a sua regularização migratória no dia 20/10/2021. Desse modo, foi determinado que a Delegacia de Polícia Federal de Caxias do Sul:

(1) receba todas as solicitações de refúgio, acolhida humanitária e afins, assegurando ao solicitante o direito de requerer administrativamente a regularização migratória, nos termos da Lei 13.445/17 e da Lei 9.474/97,

mediante a entrega do protocolo respectivo, abstendo-se de exercer juízo prévio de inadmissibilidade dos pedidos, antes mesmo do protocolo;

(2) se abstenha de, em casos de entrada irregular, exigir requisitos que não estejam previstos nas leis de regência;

(3) se abstenha de adotar quaisquer atos de inabilitação do pedido de refúgio, deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes que procurem atendimento na Delegacia de Polícia Federal de Caxias do Sul, previstos no art. 8.º da Portaria n.º 654/21 e demais atos normativos que venham a lhe suceder e que padeçam dos mesmos vícios. (MPF, 2021b, não paginado).

Logo, é possível destacar que com esse mandado coletivo, e aquele impetrado pelo MPF de Passo Fundo conforme será visto a seguir, buscaram pôr fim às medidas abusivas de repatriação e deportação sumária que não respeitavam os devidos trâmites legais previstos nas legislações migratórias brasileiras, bem como à – infeliz – inovação de inabilitar os pedidos de refúgio daqueles que necessitavam realizar a solicitação a acabavam por acessar o território de forma irregular.

Por fim, ainda que a pandemia do novo coronavírus tenha constituído uma ameaça factível que implicou na tomada de medidas drásticas, é imperioso frisar que com essas portarias a ameaça à vida dos refugiados aumentou drasticamente. Além de necessitarem enfrentar a Covid-19, os solicitantes ainda tiveram de enfrentar o perigo de serem levados de volta ao país em que sua vida estava no iminente risco de ser colocada ao fim, sendo que entre essas pessoas estão inclusas desde homens saudáveis até crianças, adolescentes e mulheres grávidas, ou seja, sujeitos em situação de vulnerabilidade ampliada, cenário o qual justificou e exigiu a ação do Ministério Público Federal.

2.4.2 O MS impetrado pela Procuradoria da República em Passo Fundo

A fundamentação do mandado de segurança impetrado pelo MPF do município de Passo Fundo, datada de 05/04/2021 é oriunda de um Procedimento Administrativo, que foi instaurado no âmbito da Procuradoria da República em Passo Fundo, que tinha como objetivo “apurar deficiências no atendimento dos imigrantes por parte da Polícia Federal localizada no mesmo município” (MPF, 2021a, p. 2).

Nesse sentido, foi constatado que a PF estava realizando o agendamento dos atendimentos de regularização migratória de forma *on-line*, isto é, não eram distribuídas fichas de atendimento aos que chegavam na PF. O Balcão do Migrante e Refugiado da Universidade de Passo Fundo, entretanto, relatou que enfrentou

dificuldades de acesso aos serviços da PF, em função de que a unidade de Passo Fundo não possuía horários disponíveis. Ainda, a associação Leigos Missionários Scalabrinianos São Rafael, que atendia imigrantes residentes no município de Casca/RS, informou que estava passando pela mesma dificuldade desde o início de novembro de 2020, circunstâncias as quais colocavam os imigrantes e os solicitantes de refúgio em uma situação delicada, tendo em vista que, se não podiam realizar a sua regularização, também não podiam realizar os atos básicos da vida de um cidadão, tais como adentrar no mercado de trabalho, o que apenas lhes expõe a uma situação agravada de vulnerabilidade. A problemática em comento foi relatada pelo Fórum de Mobilidade Humana de Passo Fundo.

Ao se dirigir à sede da PF com a finalidade de obter maiores informações, um representante do Balcão do Migrante e Refugiado da UPF conversou com um servidor da PF, o qual lhe informou que os atendimentos estavam suspensos em função do fechamento das fronteiras e que eles estariam agindo em conformidade com as disposições das portarias interministeriais. Cumpre ressaltar, também, que nos casos em que a PF recebia algum imigrante, ela se recusava a atendê-los e a proceder à sua regularização, se eles constatassem que o passaporte do sujeito não possuía comprovante de entrada no país, o que implicava a alegada “irregularidade” no acesso ao território brasileiro.

O MPF (2021a, p. 6, grifo do autor), ressaltou que

No caso concreto, é patentemente ilegal e inconstitucional a conduta da autoridade coatora de simplesmente recusar o protocolo dos pedidos formulados pelos imigrantes com base em portarias, seja pela flagrante ilegalidade de aludidos atos normativos, seja por exorbitar de suas atribuições ao exercer esse tipo de “filtro”, como se verá adiante. Também é ilegal que, nos casos de entrada irregular, se exija a prévia comprovação, no passaporte, de entrada no país pelo local de ingresso.

Em sua argumentação, o órgão ministerial de Passo Fundo destacou os mesmos pontos que foram evidenciados, na seção anterior, pelo MPF do município de Caxias do Sul. Sendo assim, centrou sua narrativa no princípio da precaução humanitária (*in dubio pro homine*), tendo em vista que “o estado de dúvida sobre a condição jurídica e política de determinada pessoa não deve impedir a garantia de seus direitos essenciais” (MPF, 2021a, p. 8-9).

Salientou, também, que

O protocolo provisório serve de prova da situação migratória regular do alienígena e assegura, a par da aplicação do princípio humanitário internacional do non-refoulement (não-devolução), o seu direito à obtenção de um Cadastro de Pessoa Física (CPF) e de uma Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) no Brasil (artigo 6º), de sorte a acessar todos os serviços públicos disponíveis em território nacional; acaso reconhecida pelo CONARE a sua condição de refugiado, ao final do processo, conquista o direito de permanecer definitivamente no país e de obter o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE) e uma CTPS definitiva. (MPF, 2021a, p. 9).

Por fim, foi requerido, liminarmente, os mesmos pedidos listados na seção anterior que também foram realizados pelo MPF de Caxias do Sul, tanto como que a liminar fosse concedida e a segurança pleiteada obtivesse caráter definitivo. No entanto, antes de analisar o pedido liminar, o Juiz Federal da 2ª Vara Federal de Passo Fundo, determinou que houvesse um contraditório mínimo, de forma urgente, para que lhe restasse possibilitado apreciar mais consistentemente a medida solicitada pelo MPF.

Assim, a União se manifestou e arguiu, em suma, que as medidas restritivas seguiam as recomendações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que tinham “como fundamento reduzir a circulação de pessoas e os riscos de disseminação e de contágio da Covid-19 no País”, as quais encontravam sua fonte legal na Lei nº 13.979/2020 (MPF, 2021a, não paginado). Ponderou, entre outros aspectos, junto ao princípio da especialidade, que a lei em questão seria tanto uma Lei Especial, quanto uma Lei Temporária, fato que justificaria a existência de disposições contrárias às Leis de Migração e do Refúgio e o controle migratório excepcional exercido durante a pandemia do coronavírus no intento de preservar a saúde local, ou seja, a dos brasileiros.

No que pese os diversos pontos levantados pela União, a liminar foi deferida e foram determinadas à autoridade coatora tanto obrigações de fazer, quanto de não fazer, a qual informou nos autos que a decisão estava sendo cumprida pelo setor de imigração da unidade. Após, a segurança foi concedida, em definitivo, no dia 14/09/2021, determinando que

(...) a autoridade impetrada (i) receba todas as solicitações de refúgio, acolhida humanitária e afins, assegurando-se ao solicitante o direito de requerer administrativamente a regularização migratória, mediante entrega do protocolo respectivo e abstenho-se de exercer juízo prévio de (in)admissibilidade dos pedidos, antes mesmo do protocolo; (ii) abstenha-se de, em casos de entrada irregular, exigir a prévia comprovação, no passaporte, de entrada no país pelo local de ingresso; e (iii) abstenha-se de adotar quaisquer atos de inabilitação do pedido de refúgio, deportação,

repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes que procurem atendimento na Delegacia de Polícia Federal em Passo Fundo. (MPF, 2021a, não paginado).

Desse modo, é possível concluir que ocorreram violações sem precedentes no ordenamento jurídico brasileiro frente às quais não existem argumentos capazes de embasar a violação de preceitos consolidados a nível internacional com validade de *jus cogens*. É controverso, portanto, a facilidade com que normas infralegais venham a ir de encontro às normas de hierarquia superior, de disposições constitucionais e de tratados internacionais que visam a proteção dos direitos humanos. Entre eles podem ser citados, no caso específico dos refugiados, o do *non-refoulement*, que por décadas foi consolidado e discutido como algo fundamental para aqueles que encontram na solicitação de refúgio a única alternativa de sobrevivência frente aos cenários caóticos de que se retiram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por mais que tenham sido registrados avanços nas sete últimas décadas em relação à proteção internacional dos direitos humanos, como foi possível averiguar diante da exposição do primeiro capítulo, ainda são perpetradas violações a eles, das quais são exemplo as medidas tomadas durante a pandemia do novo coronavírus no Brasil. Conforme foi visto, deslocamentos humanos são uma constante que apenas possuem tendência de aumentar, não estagnar, de modo que é cada vez mais contraditória a violação de direitos humanos fundamentais.

Foi possível constatar que as normas infralegais não foram só ilegais, mas também inconstitucionais, pois negaram o direito ao contraditório existente nos processos administrativos com as medidas compulsórias de inabilitação do pedido de refúgio e a deportação imediata. Não obstante, é necessário que se mantenha em evolução o sistema de proteção dos refugiados para que seja possível efetivá-lo sem que se propaguem violações.

Dessa forma, os trabalhos desempenhados pelo DIDH e pelo DIR foram – e são – essenciais para minimizar as violações perante os refugiados, tendo em vista que, por mais que os deslocamentos constituam uma parte essencial da história do ser humano, eles continuam a ser estigmatizados e rechaçados na menor possibilidade apresentada aos Estados que têm como maior preocupação em sua agenda a proteção de suas fronteiras e de suas economias.

O que se visualiza com as disposições das portarias interministeriais, é uma retomada das arbitrariedades antigamente existentes no Estatuto de 1980, visto que, conforme demonstrado, nele as práticas de expulsões de estrangeiros eram amplamente respaldadas e podiam ocorrer a simples mando do Presidente da República. Nessa perspectiva, é de se ressaltar que as normas infralegais em comento trazem à tona ideais de insegurança jurídica aos quais apenas se encontra comparativos, na ordem jurídica brasileira, junto ao Estatuto do Estrangeiro, que fora promulgado durante a ditadura militar e restou vigente de forma tão anacrônica por mais de 20 anos após a Constituição Cidadã de 1988.

Sendo assim, no intento de conter a circulação do vírus, restringiu-se ainda mais a circulação de pessoas no território brasileiro. Embora se desejasse contabilizar os impactos dessas portarias interministeriais na vida dos refugiados e solicitantes de refúgio, no momento de realização da presente pesquisa não foi possível. Isso ocorre

pelo fato de que ainda é necessário que seja realizada a coleta dos dados referentes à entrada dos fluxos migratórios durante a pandemia do novo coronavírus, para que, posteriormente, possam ser estudados os seguintes aspectos: do ponto de vista do quantitativo, a diminuição ou aumento da demanda de imigrantes; e do qualitativo, por meio de entrevistas para averiguar como essas normas afetaram diretamente o cotidiano desses indivíduos.

Diante do exposto e o atual cenário pandêmico do ano de 2022, é possível concluir que medidas tais como o fechamento de fronteiras somente face aos fluxos migratórios e de refugiados não é suficiente para conter o vírus, isto é, não é uma medida válida que vá gerar efeitos positivos. Isso ocorre pelo fato de que, mesmo que haja essas restrições, os seres humanos continuarão a se deslocar, seja regular, ou seja irregularmente, pois na grande maioria dos cenários não se vê uma opção alternativa à necessidade de se locomover face a outro território.

Ainda, não há como se justificar, com fundamentação na contenção da pandemia do coronavírus a manutenção da abertura de determinadas fronteiras, bem como a do Paraguai, a posterior reabertura para realização da Operação Acolhida com os venezuelanos, e manter o fechamento para todo o resto. Ora, as portarias interministeriais nada mais foram do que seletivas ao entabular essas determinações, sem contabilizar, é claro, que o acesso aéreo, por exemplo, permaneceu aberto aos turistas durante esse período.

Portanto, é contraditório editar normas infralegais com a justificativa de proteger direitos de determinados indivíduos – diga-se os cidadãos brasileiros –, ao violar direitos humanos e fundamentais de uma grande gama de sujeitos que apenas acabam sendo expostos a uma situação de vulnerabilidade agravada por diversos fatores. Esse cenário, todavia, poderia ser evitado se o Estado brasileiro apenas tivesse agido em consonância com todos os tratados internacionais por ele ratificado, bem como em respeito à sua legislação migratória e a princípios com caráter de *jus cogens*, como o do *non-refoulement*, o qual está assegurado por diversos instrumentos jurídicos.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. Opinião consultiva sobre a aplicação extraterritorial das obrigações de *non-refoulement* à luz da convenção de 1952 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 191-214

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997). *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-79

_____. **Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados**. Fórum Global sobre Refugiados. 2016a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 19 out. 2021.

_____. **Declaração de Nova York é “uma oportunidade única” para refugiados, afirma Chefe de Proteção do ACNUR**. 2016b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/09/30/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/>. Acesso em: 19 out. 2021.

ALMEIDA, Silva. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, n. 35, jul. 2010. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

BOAS, Patrícia Vilas; TALARICO, Paulo. **A Grande São Paulo tem imigrantes em trabalho análogo à escravidão**. 2021. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/05/06/a-grande-sao-paulo-tem-imigrantes-em-trabalho-analogo-a-escravidao/>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960->

1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

_____. Decreto no 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98602.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. Portaria Interministerial nº 394, de 29 de julho de 1991. Brasília, 1991. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secacao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>. Acesso em: 09 out. 2021.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 06 set. 2021.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 03 fev. 2021.

_____. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

_____. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Recomendação nº 5, de 17 de outubro de 2018. Recomendação que dispõe sobre o direito de venezuelanas e venezuelanos no fluxo migratório no Brasil em seguimento às missões do CNDH para verificação da situação em Roraima. Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47543086/do1-2018-10-29-recomendacao-n-5-de-17-de-outubro-de-2018-47542983. Acesso em: 08 out. 2021.

_____. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 04 set. 2021.

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

_____. Portaria nº 125, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-125-de-19-de-marco-de-2020-248881224>. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 126, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/prt126-20-ccv.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 47, de 26 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte

aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%2047-CC.htm. Acesso em 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 133, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20133-20-CCV.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 152, de 27 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20152-20-ccv.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 158, de 31 março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020h. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 132, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020i. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249098650>. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 8, de 2 de abril de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-8-de-2-de-abril-de-2020-250915950>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 195, de 20 de abril de 2020. Prorroga a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai. Brasília, 2020k. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-195-de-20-de-abril-de-2020-253195231>. Acesso em: 31 out. 2021.

_____. Portaria nº 201, de 24 de abril de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020l. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-201-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 203, de 28 de abril de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, por via aérea, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020m. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-203-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 204 de 29 de abril 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por via terrestre, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020n. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-204-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020o. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-255-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/prt319-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020q. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/prt340-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 1, de 29 de julho de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020r. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-1-20-cc-mj-sp-minfra-ms.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020s. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-419-20-cc-mjssp-minfra-ms.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 456, de 24 de setembro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020t. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-456-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 470, de 2 de outubro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020u. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-470-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020v. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-478-20-ccv.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 518, de 12 de novembro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020w. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-518-de-12-de-novembro-de-2020-288022437>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 615, de 11 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020x. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-615-de-11-de-dezembro-de-2020-293755847>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020y. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-630-de-17-de-dezembro-de-2020-294872503>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 648, de 23 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2020z. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-648-de-23-de-dezembro-de-2020-296122366>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 651, de 8 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer

nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-651-de-8-de-janeiro-de-2021-298262949>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 652, de 25 janeiro de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-652-de-25-de-janeiro-de-2021-300740786>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 653, de 14 de maio de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-653-de-14-de-maio-de-2021-320050685>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 654/2021, de 28 de maio de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2021d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-654-de-28-de-maio-de-2021-322920763>. Acesso em: 04 set. 2021.

_____. Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, 2021e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. Portaria nº 657, de 02 de outubro de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020, e suas alterações. Brasília, 2021f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-657-de-2-de-outubro-de-2021-349986652>. Acesso em: 30 out. 2021.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. 2005. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20oea%20cji%20%20.def.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2 ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017.

_____. As sete décadas de projeção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018) e a necessária preservação de seu legado. **Revista Interdisciplinar de Direito**, Faculdade de Direito de Valença, v. 16, n. 2, p. 17-48, jul./dez. 2018.

CARNEIRO, Wellington Pereira. O conceito de proteção no Brasil: o artigo 1 (1) da Lei 9.474/97. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 95-103

CARTA CAPITAL. “Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe”, diz especialista. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista/>. Acesso em: 12 out. 2021.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Recomendação nº 19, de 11 de junho de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/recomendacao-n-19-de-10-de-junho-de-2021>. Acesso em: 05 set. 2021.

CONNECTAS. Com avanços e impasses, Lei de Migração completa um ano. 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/lei-de-migracao-completa-um-ano>. Acesso em: 12 out. 2021.

Corte IDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo nº 21/14 de 19 de agosto de 2014. San Jose, Costa Rica, 2014a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. **A Pesquisa Jurídica sem Mistérios**: do Projeto de Pesquisa à Banca. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A_Pesquisa_Juridica_sem_Misterios_Do_Projeto_de_Pesquisa_a_Banca.pdf. Acesso em: 9 out. 2021.

FRANCO, Raquel Trabazo Carballal. A proteção dos refugiados e apátridas no Brasil: aplicação prática do artigo 1 (2) da lei 9.474/1997. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 105-120

G1. **Exclusivo**: operação da Interpol prende 17 no Brasil por tráfico humano e imigração ilegal, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/12/13/exclusivo-operacao-da-interpol-prende-17-no-brasil-por-trafico-humano-e-imigracao-ilegal.ghtml>. Acesso em: 16 out. 2021.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

JARDIM, Denise F. **Imigrantes ou refugiados?** Tecnologias de controle e as fronteiras. Jundiaí: Paco Editorial 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 215-225

LIMA, João Brígido Bezerra (Coord.). **Refúgio no Brasil**: integração de refugiados e solicitantes de refúgio em Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MAIA, Gustavo. **Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente"**. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em: 16 out. 2021.

MAZÃO, Isabela. A convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 157-172

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. Apontamentos sobre migrações e refúgio no contexto internacional e nacional. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 27-40

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Mandado de Segurança Coletivo nº 5002213-35.2021.4.04.7104**. Ministério Público Federal e Delegado Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Passo Fundo. 14/09/2021a.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Algumas abordagens teóricas a respeito do fenômeno migratório. *In*: OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de (org.). **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil**. IBGE: Rio de Janeiro, 2011. p. 11-29

_____. **Mandado de Segurança Coletivo nº 5009842-51.2021.4.04.7107**. Ministério Público Federal e Delegado Chefe da Delegacia de Polícia Federal em Caxias do Sul. 20/10/2021b.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados e dos direitos humanos. **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 16, nº 31, p. 430-439, 2008.

QUEIROLO, Gustavo; VERONEZI, Luciano. **Em 100 dias, refugiados da Guerra da Ucrânia já representam um Rio de Janeiro**. Folha de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/06/em-100-dias-refugiados-da-guerra-da-ucrania-ja-representam-um-rio-de-janeiro.shtml>. Acesso em: 16 jun. 2022.

RAMOS, André Carvalho de. **Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>. Acesso em: 12 out. 2021.

RAMOS, André de Carvalho *et al.* **Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem e praeter legem***. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 12 out. 2021.

RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? **O Social em Questão**, v. 21, n. 41, p. 23-44, maio/ago. 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 1-14, 2020.

SANTANA, Cesar Lago. **O poder regulamentar e suas implicações na administração pública**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30791/o-poder-regulamentar-e-suas-implicacoes-na-administracao-publica>. Acesso em: 02 nov. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A cruel pedagogia do vírus**. 2020. Disponível em: https://www.abennacional.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Livro_Boaventura.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

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

SENADO FEDERAL. **Direitos Humanos: atos internacionais e normas correlatas**. 4 ed. Brasília: Senado Federal, **Coordenação** de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

SILVA, G. J. *et al.* **Refúgio em Números**. 6 ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública / Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/Refugio_em_Numeros_6_edicao.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

UNHCR. **Global Trends: forced displacement in 2020**. The UN Refugee Agency: 2021. Disponível em: https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020#_ga=2.159488693.901440355.1625663261-61569816.1625663261. Acesso em: 06 jul. 2021.