

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**AS MIGRAÇÕES E O REFÚGIO NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS E O CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O
BRASIL: ACOLHIDA OU DISCURSO DE SEGURANÇA?**

CHRISTIANA SOPHIA DE OLIVEIRA ALVES

NITERÓI

2023

CHRISTIANA SOPHIA DE OLIVEIRA ALVES

**AS MIGRAÇÕES E O REFÚGIO NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS E O CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O
BRASIL: ACOLHIDA OU DISCURSO DE SEGURANÇA?**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Direito da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, na linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira e coorientação do Prof. Dr. Eduardo Manuel Val.

NITERÓI

2023

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A474m Alves, Christiana Sophia de Oliveira
As Migrações e o Refúgio na Comissão Interamericana de
Direitos Humanos e o Caso da Migração Venezuelana para o
Brasil : Acolhida ou Discurso de Segurança? / Christiana
Sophia de Oliveira Alves. - 2023.
375 f.: il.

Orientador: Siddharta Legale Ferreira.
Coorientador: Eduardo Manuel Val.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Faculdade de Direito, Niterói, 2023.

1. Direitos Humanos. 2. Migrações e Refúgio. 3. Litígio
Estratégico na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.
4. Política Migratória, Securitização e Crimigração. 5.
Produção intelectual. I. Ferreira, Siddharta Legale,
orientador. II. Val, Eduardo Manuel, coorientador. III.
Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. IV.
Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

CHRISTIANA SOPHIA DE OLIVEIRA ALVES

**AS MIGRAÇÕES E O REFÚGIO NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE
DIREITOS HUMANOS E O CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O
BRASIL: ACOLHIDA OU DISCURSO DE SEGURANÇA?**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade Direito da Universidade Federal Fluminense, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, na linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira e coorientação do Prof. Dr. Eduardo Manuel Val.

Data da Aprovação: 30 de outubro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira (Orientador)
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. Eduardo Manuel Val (Coorientador)
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. Thiago Oliveira Moreira
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Profª. Dra. Ana Paula Teixeira Delgado
Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por todo o incentivo e apoio. Impossível mensurar o amor e gratidão. À minha mãe, por acreditar em mim, enxergar meu potencial e estar sempre ao meu lado, mesmo nos momentos mais difíceis e desafiadores. Ao meu pai, grande torcedor pelo meu sucesso e para que eu alcance a realização dos meus sonhos e objetivos.

Ao meu avô, Edson, para quem dedico cada etapa concluída na minha trajetória nessa passagem terrena. Presente em boa parte da minha vida, pessoa fundamental para construção de quem sou. Embora não esteja mais conosco, agradeço todos os dias por tudo que fez por mim. O guardo nas minhas lembranças e pensamentos mais afetuosos.

À minha querida avó Tereza, minha segunda mãe, que se fez presente mesmo com a distância, sempre um porto seguro.

Aos meus familiares pelo suporte e compreensão, principalmente nas minhas ausências justificadas ao longo de todo o tempo de dedicação para a construção desse trabalho.

Ao Felipe, pela paciência, apoio e carinho constantes durante essa jornada. À Caroline, Larissa e Ingrid, pela amizade, escuta e acolhimento nos momentos críticos, além da presença fiel nas ocasiões mais importantes para mim.

Às minhas amigas de sempre, Heloísa e Júlia, presentes em todas as fases da minha vida e companheiras nas conquistas e nas dificuldades.

Aos colegas de turma, que tanto me ensinaram. Mesmo com o contato remoto, em razão da pandemia de Covid-19, foi possível construir grande conexão e parceria. Agradeço em especial à Isabelle, Kelda, Aline, Mara Rúbia e Ana Luiza, que mais uma vez provaram que juntas somos mais fortes.

À Universidade Federal Fluminense, em especial, ao corpo docente do PPGDC pela dedicação, por fomentarem e guiarem o aprendizado, e com isso, permitirem a evolução acadêmica e humana, símbolo do que deve ser a Universidade Pública. Aos servidores, em especial, à Luciana, incansável e sempre solícita.

Aos Professores Doutores Siddharta Legale e Eduardo Val, pela orientação e aprendizado, por tanto contribuírem para o meu desenvolvimento e construção como pesquisadora e docente.

Acalmou a tormenta
Pereceram
Os que a estes mares ontem se arriscaram
E vivem os que por um amor tremeram
E dos céus os destinos esperaram
Atravessamos o mar Egeu
O barco cheio de fariseus
Com os cubanos, sírios, ciganos
Como romanos sem Coliseu
Atravessamos pro outro lado
No rio vermelho do mar sagrado
Os center shoppings
Superlotados
De retirantes refugiados
(Diáspora – Tribalistas)

Nous sommes (Nós somos)
Des étrangers (os estrangeiros)
Des sans-papiers (os sem documentos)
Des hommes (homens)
Et des femmes (e mulheres)
Sans domicile (sem domicílio)
Oh! Notre-Dame (Oh! Notre Dame)
Et nous te demandons (Nós pedimos)
Asile! Asile! (Asilo! Asilo!)

(Musical Notre Dame de Paris)

RESUMO

A política migratória brasileira por muito tempo buscou atrair migrantes considerados desejáveis para o desenvolvimento do país. No século XX, a situação mudou de figura, e o imigrante passou a ser visto como um possível desagregador da ordem pública, e um perigo à segurança nacional. Em 1998 houve a promulgação da Lei de Refúgio, considerada um modelo regional, porém, apenas em 2017 houve a aprovação da Lei de Migração, que se propõe a modificar a compreensão de quem é o imigrante, que passa a ser considerado um sujeito de direitos, alterando a ideia antes subjacente de que se tratava de um perigo à segurança nacional, como se observava no Estatuto do Estrangeiro, lei proveniente do período da ditadura militar. Com a intensificação dos fluxos migratórios de venezuelanos para o Brasil, entre 2015 e 2022, tendo Roraima como porta de entrada para o país, questiona-se como tem sido a atuação do Estado em relação ao tema migratório, e se de fato se pôs em prática a perspectiva de proteção aos direitos humanos das pessoas migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas. Dessa forma, busca-se analisar o fenômeno dos fluxos migratórios venezuelanos para o Brasil, a partir da teoria da securitização e da crimigração, para visualizar se é possível verificar tal processo discursivo de aproximação da migração com a ideia de necessidade de proteção contra esse outro, construindo a percepção de ameaça. Pretende-se com a pesquisa compreender se, e como o Brasil desenvolve e implementa sua política migratória, se ela existe de forma estruturada e, se seleciona ou não migrantes em violação ou não aos *standards*, ou parâmetros estabelecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos na matéria migratória. O estudo desse órgão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos se justifica pela sua importância, como porta de entrada do litígio internacional no sistema regional, possuindo uma relatoria específica em matéria migratória, ao mesmo tempo que é pouco conhecido e pesquisado. Realiza-se um estudo de caso da Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a fim de identificar os *standards* protetivos estabelecidos pela CIDH e sua (não) observância pelo Estado brasileiro. A partir dos resultados obtidos na pesquisa, verificou-se que sim, ainda persiste o tratamento do tema migratório atrelado ao da segurança, e a discussão proposta a partir do estudo de caso, também demonstra a não observância de parâmetros interamericanos estabelecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Embora o Brasil possua uma Lei de Migração e uma Lei de Refúgio, isso não significou o desenvolvimento de uma política migratória, o que faz com que o Estado em momentos em que ocorre o aumento de fluxos migratórios, atue de forma emergencial e paliativa.

Palavras-chave: Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Securitização. Fluxos Migratórios. Refúgio. Política Migratória.

ABSTRACT

The Brazilian migration policy for a long time sought to attract migrants considered desirable for the country's development. In the 20th century, the situation changed, and immigrants began to be seen as a possible disruptor of public order, and a danger to national security. In 1998, the Refuge Law was enacted, considered a regional model, however, it was only in 2017 that the Migration Law was approved, which aims to change the understanding of who is an immigrant, who is now considered a subject of rights, changing the previously underlying idea that they were a danger to national security, as noted in the Foreigner Statute, a law from the period of the military dictatorship. With the intensification of Venezuelan migration flows to Brazil, between 2015 and 2022, at Roraima gateway, the question arises as to how the State has acted in relation to the migration issue, and whether it has in fact put itself into the perspective of protecting the human rights of migrants, asylum seekers and refugees is put into practice. In this way, we seek to analyze the phenomenon of Venezuelan migratory flows to Brazil, based on the theory of securitization and crimmigration, to see whether it is possible to verify such a discursive process of bringing migration closer to the idea of the need for protection against this other, building the perception of threat. The aim of the research is to understand whether and how Brazil develops and implements its migration policy, whether it exists in a structured way and whether or not it selects migrants in violation or not of the standards or parameters established by the Inter-American Commission on Human Rights in migratory matter. The study of this body of the Inter-American Human Rights System is justified by its importance, as a gateway to international litigation in the regional system, having a specific report on migration matters, at the same time as it is little known and researched. A case study of the Rapporteurship on the Rights of Migrant Persons, of the Inter-American Commission on Human Rights, is carried out in order to identify Inter-American protective standards and their (non)compliance by the Brazilian State. From the results obtained in the research, it was verified that yes, the treatment of the migratory issue linked to security still persists, and the discussion proposed based on the case study also demonstrates the non-compliance with Inter-American parameters established by the Inter-American Commission on Human rights. Although Brazil has a Migration Law and a Refuge Law, this did not mean the development of a migration policy, which means that the State, at times when there is an increase in migratory flows, acts in an emergency and palliative manner.

Keywords: Inter-American Commission of Human Rights. Securitization. Migratory Flows. Refuge. Migration Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACO	Ação Cível Originária
ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
AL	América Latina
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CDMMIR	Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial
CEJIL	Centro para a Justiça e Direito Internacional
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMMIR	Comissão Mista Permanente sobre Migrações Internacionais e Refugiados
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DPU	Defensoria Pública da União
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FONACCERAM	Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes
FMI	Fundo Monetário Internacional
FT Log Hum RR	Força Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF	Ministério Público Federal
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
RHC	Recurso em Habeas Corpus
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantitativo geral de casos na CIDH.....	121
Tabela 2: Medidas Cautelares da CIDH.....	122
Tabela 3: Decisões de Admissibilidade da CIDH.....	123
Tabela 4: Decisões de Mérito da CIDH.....	123
Tabela 5: Soluções Amistosas.....	124
Tabela 6: Casos Enviados para a Corte IDH.....	124
Tabela 7: Estrutura de Governança da Operação Acolhida.....	258

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1. FLUXOS MIGRATÓRIOS FORÇADOS E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL	24
1.1. Quem é o refugiado? Fronteiras, cidadania, nações e nacionalismos.....	24
1.2. Lidando com os “indesejáveis”: o desenvolvimento econômico como regra, os direitos fundamentais como exceção.....	36
1.3. Acolher ou reprimir? A política migratória como mecanismo de exclusão e punição	55
1.4. Securitização e Crimigração como paradoxos (ou não) da globalização	59
1.5. Conclusão parcial	79
CAPÍTULO 2. O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O LITÍGIO ESTRATÉGICO NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	82
2.1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos	83
2.2. Funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: atuação política ou promocional.....	90
2.3. Funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: atuação contenciosa .	97
2.4. A Comissão em seu papel contencioso: o sistema de peticionamento de casos.....	104
2.5. Conclusão Parcial	113
CAPÍTULO 3. A RELATORIA TEMÁTICA SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS MIGRANTES DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UM ESTUDO DE CASO	115
3.1. Pressupostos Metodológicos.....	115
3.1.1. O objeto de análise: a relatoria temática sobre migrações.....	115
3.1.2. A metodologia de estudo de caso	117
3.1.3. Levantamento de dados: os casos na Relatoria sobre Direitos das Pessoas Migrantes	120
3.1.4. Os casos com relatório de mérito e enviados para a Corte IDH.....	125
3.1.4.1. <i>Caso Raghda Habbal e hijos v. Argentina (Informe n° 140/19 – Caso 11.691)</i>	125
3.1.4.2. <i>Caso Wong Ho Wing v. Peru (Informe n° 78/13 – Caso 12.794)</i>	130
3.1.4.3. <i>Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana (Informe n° 64/12 – Caso 12.271)</i>	135
3.1.4.4. <i>Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia (Informe n° 136/11 – Caso 12.474)</i>	146

3.1.4.5. <i>Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana (Informe n° 174/10 – Caso 12.688)</i>	155
3.1.4.6. <i>Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá (Informe n° 37/09 – Caso 12.581)</i>	165
3.1.5 O estudo de casos com relatório de mérito proferidos pela CIDH.....	169
3.1.5.1. <i>Caso 2756 – Abel Ayoroa Argandoña v. Bolívia</i>	170
3.1.5.2. <i>Caso 12.586 – John Doe y otros v. Canadá</i>	171
3.1.5.3. <i>Caso 7898 – Eduardo Eloy Alvarez Hernández v. Cuba</i>	175
3.1.5.4. <i>Caso 7602 – María Eugenia Calvar Rivero y Maudi Valero Calvar v. Cuba</i>	176
3.1.5.5. <i>Caso 12.525 – Nelson Iván Serrano Sáenz v. Equador</i>	177
3.1.5.6. <i>Caso 9619 – Refugiados Salvadoreños Colomocagua v. Honduras</i>	181
3.1.5.7. <i>Caso 11.610 – Loren Laroye Riebe Star y otros v. México</i>	184
3.1.5.8. <i>Caso 10.675 – Haitian Interdiction v. Estados Unidos da América</i>	190
3.1.5.9. <i>Caso 12.534 – Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América</i>	196
3.1.5.10. <i>Caso 12.562 – Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América</i>	202
3.1.5.11. <i>Caso 9903 – Rafael Ferrer-Mazorra y otros v. Estados Unidos da América</i>	207
3.1.5.13. <i>Caso 12.555 – Sebastián Echaniz y Juan Víctor Galarza Mendiola v. República Bolivariana de Venezuela (Solução Amistosa)</i>	217
3.1.5.14. <i>Caso 12.488 – Miembros de la familia Barrios v. Venezuela</i>	218
3.1.5.15. <i>Caso 7.615 – Comunidade Yanomami v. Brasil</i>	219
3.2. O fluxo migratório de venezuelanos na América Latina e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: ausência de atuação?	221
3.3. Os standards da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: devido processo legal e políticas públicas para migrantes	231
3.4. Conclusão parcial	243
CAPÍTULO 4. A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: SECURITIZAÇÃO OU PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS?	245
4.1. A fronteira norte do Brasil: o caso da migração venezuelana para Roraima e a Operação Acolhida	245
4.2. Cenário social, político e econômico: um olhar para Brasil e Venezuela	264
4.3. A política migratória e políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil ...	270
4.4. Uma análise teórica e prática da atuação do estado brasileiro: segurança ou promoção de direitos humanos?	284

4.5. A atuação do Brasil: respostas jurídicas e insuficiências. Requisitos e possibilidades de responsabilização internacional do Estado	320
4.6. Conclusão parcial	330
CONCLUSÃO.....	334
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	339

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana tem se apresentado como um grande desafio teórico e prático, e embora não seja considerado um fenômeno recente, envolve uma ampla gama de temas complexos de ordem econômica, jurídica, social, ambiental, cultural e política. Esta última possui reverberação no âmbito internacional e interno, considerando a forma como os Estados se posicionam perante a comunidade internacional (incluindo fazer ou não parte de tratados que tem como objeto a proteção aos direitos humanos), como realiza a gestão de suas fronteiras, e quais são as políticas e os discursos adotados uma vez que o imigrante, refugiado ou solicitante de refúgio logra êxito em entrar em seu território.

As causas que levam os indivíduos a migrarem podem ser variadas, e é comum encontrar a distinção entre aqueles que migram voluntariamente e os que migram de forma forçada. No primeiro caso, trata-se de uma escolha individual e pessoal, ou seja, existe a opção de permanecer em seu local de origem ou residência, já no segundo caso, pode não haver outra alternativa ao indivíduo para preservar sua vida e integridade. Contudo, é válido mencionar que atualmente as linhas entre ter esse poder de escolha, ou não, são cada vez mais tênues.

Neste sentido, os eventos propulsores dos fluxos migratórios são desde conflitos armados e perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e religiosas, ensejando a possibilidade de solicitação do refúgio, por se enquadrar na definição contida na Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, e seu Protocolo de 1967, como também as motivações de ordem econômica ou por catástrofes climáticas.

No âmbito da América Latina, há o conceito ampliado de refúgio, que está disposto na Declaração de Cartagena, elaborado no contexto regional para abarcar violações maciças aos direitos humanos, ou circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Tal distinção entre migrantes e refugiados é um aspecto significativo para o estudo do tema, uma vez que existem internacionalmente tratamentos jurídicos diversos, e para além disso, os Estados, internamente, também podem optar por criar instrumentos específicos para lidar com a pluralidade do fenômeno migratório, como é o caso do Brasil, que possui uma Lei de Migração e uma Lei de Refúgio.

Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM), no relatório Mundial sobre Migração 2022, a população de migrantes internacionais era de 281 milhões, equivalente a 3.6%

da população global.¹ Já o relatório *Global Trends 2022*, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), revelou que 108,4 milhões de pessoas no mundo foram deslocadas a força.² Esses dados demonstram a grandeza de proporções dos fluxos migratórios, mas, por outro lado, também acende as discussões sobre a recepção dessas pessoas, e em caso positivo, como isso deve ocorrer. Há um grande debate internacional sobre as escolhas políticas estatais, que transitam em acolhimento ou hostilidade, securitizar e criminalizar ou proteger os direitos humanos das pessoas migrantes e refugiadas. O não saber o que fazer com os indivíduos que saem de seus países buscando condições mínimas de sobrevivência, e como tratar o assunto, pode revelar o outro lado: um aspecto punitivo, policialesco, de distanciamento e de repulsa pelo diferente.

Em outras palavras, o que se observa no contexto internacional são posições diversas, de um lado a argumentação sobre a necessidade da adoção de políticas humanitárias e formas de acolhimento, proteção aos direitos humanos e ao direito internacional dos refugiados, e por outro lado, aqueles que levantam questionamentos quanto ao impacto gerado na esfera econômica, cultural e quanto ao discurso de emprego das forças de segurança para conter a entrada de pessoas. Nesse sentido, entra em cena a discussão sobre a utilização de mecanismos jurídicos, administrativos ou penais (como a deportação ou a criminalização das migrações), ainda que essa migração seja forçada e esse(s) indivíduo(s) busque(m) solicitar o refúgio em um terceiro estado, que não o de trânsito ou passagem.

O Brasil não está ausente ou alheio a esses debates, pelo contrário. O país, ao longo de sua história, possuiu períodos de recepção de grandes fluxos migratórios, o que pode ter criado, de maneira direta ou indireta, a ideia que alimenta uma suposta percepção coletiva de que o Brasil é um lugar acolhedor e que recebe todo o mundo de braços abertos. No entanto, as políticas estatais relativas ao tema nem sempre foram amistosas com a recepção de imigrantes e refugiados.

Do ponto de vista normativo, é válido mencionar que o Brasil é signatário de Tratados Internacionais sobre o tema do refúgio, como a Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, supramencionados, além da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no âmbito regional. Dessa forma, possui a obrigação internacional de atuar na

¹ MUNDO registrou cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no ano passado. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1772272>. Acesso em: 28 ago. 2023.

² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Quantas pessoas refugiadas existem no mundo?** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=Pelo%20menos%20108%2C4%20milh%C3%B5es,emprego%20e%20liberdade%20de%20movimento>. Acesso em: 28 ago. 2023.

proteção dos direitos humanos e aos que se enquadram nas hipóteses do reconhecimento do status de refugiados. Desde 1997 o Brasil também possui uma lei específica que trata do tema do refúgio, Lei nº 9.474, e em 2017, a nova Lei de Migração entrou em vigor, com uma perspectiva de proteção aos direitos humanos, diferentemente da Lei nº 6.815/1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que era calcada na doutrina de segurança nacional.

Neste aspecto, o contexto atual na América Latina sobre o tema migratório merece atenção, em razão do grande fluxo de venezuelanos que migram para países fronteiriços, fugindo da crise política, econômica e social em razão dos conflitos internos ocasionados pela gestão de Nicolás Maduro, sucessor de Hugo Chávez, que somados aos embargos econômicos aplicados pelos Estados Unidos e seus aliados aprofundam a convulsão social.

O Brasil, mais especificamente o estado de Roraima, que é a principal porta de entrada para o país, tem recepcionado um número significativo de venezuelanos (seja na condição de solicitante de residência temporária, solicitantes de refúgio ou refugiados) proporcionalmente a sua população, embora o quantitativo não se compare ao dos países vizinhos, como a Colômbia, que recebe mais de 1 milhão de refugiados e migrantes venezuelanos.³ Segundo dados do OBMigra, no ano de 2022, o Brasil recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado(a), que somados desde 2011, totalizam 348.067 solicitações.⁴ Desse total, o número de solicitações de venezuelanos atingiu a marca de 33.753 em 2022.⁵ O número de refugiados venezuelanos reconhecidos no Brasil seria de 53.307 pessoas e aqueles com autorização de residência 384.418,⁶ sendo o país o quarto que mais recebe o fluxo migratório de venezuelanos, conforme a estimativa do R4V para o ano de 2023.

Dessa forma, levando em consideração a conjuntura internacional e regional em que o país se insere, surge o questionamento sobre qual tem sido a atuação do Brasil em relação ao tema. Traçado o panorama, possível dizer que os números são expressivos e os problemas enfrentados na região Norte do Brasil, principalmente na fronteira seca entre Brasil-Venezuela, no Estado de Roraima, demonstram que o país não possui uma estrutura adequada para lidar com a complexidade do fenômeno migratório.

³ OIM. Número de refugiados e migrantes da Venezuela no mundo atinge 3,4 milhões. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/news/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-mundo-atinge-34-milhoes#:~:text=A%20Colômbia%20abriga%20o%20maior,mais%20de%201%2C1%20milhão>. Acesso em: 28 ago 2023.

⁴ SILVA, Gustavo Junger da; CAVALCANTI, Leonardo; SILVA, Sarah Lemos; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Observatório das Migrações Internacionais**. Brasília: OBMigra, 2023, p. 10.

⁵ Ibid., p. 12.

⁶ REFUGIADOS(AS) venezuelanos(as) reconhecidos no Brasil. **R4V**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em: 16 jun. 2023.

Em outras palavras, é possível contestar o arcabouço jurídico que fundamentam as políticas (ou falta delas) destinadas à população migrante. Além disso, entre os anos de 2015 a 2022, período de intensificação do fluxo migratório de venezuelanos, a interação entre a população local e os imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas tem se mostrado conflituosa, em certa medida inflamada por discursos contrários a recepção dessas pessoas, o que se acirrou durante a pandemia de Covid-19.

Nesse sentido, a escolha temática justifica-se pela sua relevância, por se tratar de um movimento migratório em um quantitativo considerável em todo o continente, inclusive para o Brasil, a partir do estado de Roraima, o que torna especialmente complexa a recepção dessa população, em razão da ausência de uma estrutura estatal local totalmente capaz de atender as necessidades coletivas. Para além disso, é possível também destacar o fato de que o Brasil tem se colocado nas últimas décadas como um ator da geopolítica internacional, e particularmente regional, que busca se posicionar como defensor dos direitos humanos, mas, que passou por um momento de modificação de sua legislação migratória, e também por um período de transição política e social entre personagens com diferentes visões sobre ambos os temas. Ademais, é válido chamar atenção para o fato de que para o atendimento desse grupo foram mobilizadas as Forças Armadas, trazendo à tona questionamentos sobre o discurso e a prática estatal, se estaria mobilizada para a defesa dos direitos humanos, ou na verdade, se estaria adotando uma visão securitária.

Assim, de forma ampla, identificou-se a necessidade de análise de qual tem sido o posicionamento e atuação política do Brasil em relação às migrações, em específico ao fluxo migratório de venezuelanos, ou seja, se a política migratória tem sido constituída efetivamente para a proteção aos direitos humanos ou uma securitização e criminalização da migração e do migrante, tendo como parâmetros protetivo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e sua relatoria sobre migrações. A escolha pelo estudo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos se deu pela verificação do pouco material produzido em língua portuguesa sobre o órgão, embora tenha papel fundamental no funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, pois, possui um importante trabalho de promoção sobre a temática por todo o continente Americano, mas, para além disso, também realiza a análise de admissibilidade e mérito de denúncias de violação de direitos humanos para posterior julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Relatoria sobre os Direitos da Pessoa Migrante permite o aprofundamento dos parâmetros estabelecidos pelo órgão com relação ao tema.

Dessa forma, as perguntas que impulsionam a pesquisa são: existe um paradoxo ou uma dissonância entre o discurso de uma política migratória humanitária e outra voltada à segurança

pública, levando em consideração os fluxos migratórios de venezuelanos, de 2015 a 2022, que ingressam no território brasileiro por Roraima? A política migratória brasileira está em sintonia com os *standards* identificados a partir da relatoria sobre migrações e informes temáticos da CIDH?

Em suma, a partir de um paradoxo, qual seja, uma possível dissonância entre a previsão legislativa associada à imagem de um país acolhedor e diverso, em face da práxis potencialmente conflituosa em Roraima, objetiva-se com a presente dissertação, analisar se o estado brasileiro promove a proteção dos direitos humanos dos imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio ou, se realiza a securitização e criminalização da migração e do migrante, mesmo que de maneiras indiretas, que não pela letra da lei, mas pela atuação prática dos agentes estatais. Além disso, busca-se identificar quais são os *standards* protetivos estabelecidos pela CIDH, e se as práticas estatais estão em consonância com esses parâmetros identificados. Diante disto, será investigada a aplicação dos parâmetros da CIDH. Em outros termos, o que se pretende analisar é se a atuação do Estado brasileiro é deficitária e voltada à segurança, tendo como parâmetro principal os *standards* da CIDH.

Estabelecidos os objetivos gerais, alguns elementos serão analisados como objetivos específicos, como a construção do migrante ideal ou desejável/indesejável levando em consideração o histórico da política migratória do Brasil, tendo como principal marco a chegada da família real no país, até a atualidade. Também será desenvolvida a discussão das teorias da securitização e da crimigração, que auxiliam a compreensão de como ocorre e quais são os mecanismos utilizados para que um tema seja levado para a seara da segurança. Além disso, o estudo das funções e funcionamento da CIDH será trabalhado para que se possa, em momento posterior, apresentar o estudo de caso da relatoria temática, o que permitirá uma compreensão do funcionamento do que se entende como litígio estratégico internacional em direitos humanos. Após, adentra-se na atuação do Estado brasileiro, sua política migratória, suas possíveis insuficiências e (in)observância dos parâmetros estabelecidos pela CIDH em matéria migratória.

A hipótese que estabelece o norte para o trabalho é que por um lado o Brasil realizou uma mudança paradigmática no que concerne a legislação migratória, realizada no ano de 2017, contudo, ao observar a atuação estatal diante da intensificação do fluxo migratório de venezuelanos, entre 2015 a 2022, incluindo o período pandêmico, essa mudança não significou uma alteração completa nas práticas estatais, que ainda tendem a tratar o migrante com desconfiança, acionando direta ou indiretamente o braço securitário do Estado. Ademais, além da securitização, ocorre uma não observância dos parâmetros estabelecidos pelo SIDH, em

especial pela CIDH, pela ausência ou inadequação de políticas, mas também por ações provocadas por atores do sistema de justiça que buscam cercear o direito de migrar ou estabelecer práticas discriminatórias.

A pesquisa é orientada pela epistemologia crítica não marxista, proposta e trabalhada pelo professor Eduardo Manuel Val,⁷ em que a produção de conhecimento é questionadora do *status quo* e das relações de poder, e reconhecadora do pluralismo e o conflito como partes integrantes do direito.^{8 9} Serão mobilizados autores que conduzem o debate proposto nesta dissertação como Jeffrey Lesser¹⁰ e Abdelmalek Sayad¹¹ para tratar do fenômeno migratório no Brasil e suas possíveis leituras e implicações jurídicas e sociológicas; Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde¹² e Juliet Stumpf¹³ para a compreensão da securitização e crimigração respectivamente; Antonio Augusto Cançado Trindade,¹⁴ Flávia Piovesan,¹⁵ André de Carvalho Ramos,¹⁶ Camila Koch,¹⁷ Siddharta Legale,¹⁸ Eduardo Manuel Val¹⁹ e Thiago Oliveira Moreira²⁰ para o estudo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; assim como os

⁷ VAL, Eduardo Manuel. **Reflexões sobre a prática e o discurso docente no ensino jurídico no Brasil e na Argentina (1985 – 2000) em particular na disciplina de Direitos Humanos**. 200 f. (Tese) Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, p. 44 – 66.

⁸ LEGALE, Siddharta. É possível outra Teoria Crítica do Direito? Um ensaio a partir do pensamento do professor Eduardo Manuel Val. In: LEGALE, Siddharta; DELGADO, Ana Paula (orgs). **Mais direitos para mais humanos. Estudos em homenagem ao professor Eduardo Manuel Val**. Rio de Janeiro: NIDH, 2023.

⁹ Para ver mais sobre a proposta formulada por Eduardo Manuel Val é possível consultar sua tese de doutoramento ou o seu livro: VAL, Eduardo Manuel. **Educação em Direitos Humanos: uma perspectiva comparada entre Brasil e Argentina**. 1. ed. Rio de Janeiro: NIDH - UFRJ - II LTDA - LEICLA – UFF, 2023.

¹⁰ LESSER, Jeffrey. **A invenção da brasilidade**. Identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

¹¹ SAYAD, Abdelmalek. **A imigração**. Ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

¹² BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

¹³ STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. **American University Law Review**, v. 56, n. 2, dez. 2006.

¹⁴ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direitos Humanos**. V. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editó, 2003.

¹⁵ PIOVESAN, Flávia. Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2017.

¹⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

¹⁷ KOCH, Camila de Oliveira. **Crterios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

¹⁸ LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (Orgs.). **Os casos do Brasil na Comissão Interamericana**. Rio de Janeiro: NIDH – UFRJ, 2021.

¹⁹ VAL, Eduardo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e seu Espelho: a Declaração Americana de Direitos Humanos e seus Reflexos no Constitucionalismo na América Latina. In: PRONER, Carol; OLASOLO, Héctor; DURÁN, Carlos Villán; RICOBOM, Gisele; BACK, Charlott (Coord). **70º Aniversário de la declaración universal de derechos humanos: la protección internacional de los derechos humanos em cuestión**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.

²⁰ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A concretização dos direitos dos migrantes pela jurisdição brasileira**. 1 ed. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2019.

relatórios com mérito dos casos analisados e relatórios produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Os principais referenciais metodológicos são Robert K. Yin,²¹ John Guerring,²² Howard S. Becker,²³ Miracy B. S. Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias,²⁴ Lisa Webley,²⁵ Lee Epstein e Andrew D. Martin²⁶ que dão as diretrizes preliminares para a construção de uma pesquisa de estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa e inserem as categorias e classificações que auxiliam nas opções metodológicas que mais se aproximam do objeto de pesquisa, ajudando o pesquisador a forjar a metodologia que se aproxima do contexto que irá investigar.

Optou-se pela realização de um estudo de caso relacionado à Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, assim como de seus relatórios temáticos, para a identificação dos *standards*²⁷ desse órgão sobre o tema, buscando também compreender seu funcionamento, e se existe atuação em relação ao fluxo migratório de venezuelanos. Para isso, inicialmente se realizou um levantamento preliminar no endereço eletrônico da CIDH referente à relatoria supramencionada, que possibilitou um mapeamento da contextualização fática dos casos e decisões. A partir disso, foi possível estabelecer os critérios para seleção e análise dos casos a serem utilizados no presente trabalho. Assim, o objeto da análise se concentrou nas classes processuais de relatórios de mérito e relatórios de mérito com envio para a Corte IDH, por possuírem um aprofundamento da análise e uma conclusão sobre os fatos e possíveis violações de direitos humanos. As perguntas que mobilizaram o estudo de caso foram: como atua a CIDH em sua Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes? Por que alguns casos são selecionados para envio à Corte IDH e outros não, mesmo tendo decisão de mérito? Quais são os critérios adotados pela CIDH?

²¹ YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Planejamento e Método. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

²² GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso**. Princípios e práticas. Petrópolis: Editora Vozes, 2017.

²³ BECKER, Howard S. A epistemologia da pesquisa qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. Vol. 1, n. 2, jul 2014, p. 184 – 199.

²⁴ GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 19 – 31.

²⁵ WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 927 – 947.

²⁶ EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. Quantitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 902 – 917.

²⁷ LEGALE, Siddharta. *Standards: o que são e como criá-los?* **Revista de Direito dos Monitores da UFF**, Niterói, ano 3, nº 8, mai-ago 2012, p. 3 – 31.

Dessa forma, com relação aos casos com relatório de mérito e enviados para a CIDH foram selecionados os casos: Caso Raghda Habbal e hijos v. Argentina, Caso Wong Ho Wing v. Peru, Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana, Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia, Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana e o Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá. Os casos com relatório de mérito foram: Abel Ayoroa Argandoña v. Bolívia, John Doe y otros v. Canadá, Eduardo Eloy Alvarez Hernández v. Cuba, María Eugenia Calvar Rivero y Maudi Valero Calvar v. Cuba, Nelson Iván Serrano Sáenz v. Equador, Refugiados Salvadoreños Colomoncagua v. Honduras, Loren Laroye Riebe Star y otros v. México, Haitian Interdiction v. Estados Unidos da América, Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América, Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América, Rafael Ferrer-Mazorra y otros v. Estados Unidos da América e um bloco de casos em face dos Estados Unidos sobre a prisão e condenação de estrangeiros à pena de morte. Para além disso, embora não tenha sido identificado um caso publicizado no site da CIDH especificamente sobre o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, foi realizada a análise dos casos envolvendo os dois países, sendo eles o caso Sebastián Echaniz y Juan Víctor Galarza Mendiola v. República Bolivariana de Venezuela (Solução Amistosa), Miembros de la familia Barrios v. Venezuela e Comunidade Yanomami v. Brasil.

A pesquisa se classifica como qualitativa, uma vez que se trata de analisar a presença ou ausência de um fenômeno em seu contexto social, mas também é quantitativa, já que a pesquisa também terá um objetivo de mensuração dos dados coletados.^{28 29 30} A pesquisa possui o tipo de investigação jurídico compreensiva ou jurídico-interpretativa, pois será aplicado procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis.³¹ É uma pesquisa de vertente jurídico-sociológica, pois se propõe a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, também levando em consideração que o Direito é uma variável dependente da sociedade e com as relações

²⁸ BECKER, Howard S. A epistemologia da pesquisa qualitativa. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*. Vol. 1, n. 2, jul 2014, p. 184 – 199.

²⁹ WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. *In*: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 927 – 947.

³⁰ EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. Quantitative approaches to empirical legal research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (eds.). *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 902 – 917.

³¹ GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 28 -29.

contraditórias que o Direito estabelece com outros campos, como a política e a cultura.³² É uma pesquisa de perfil analítico e multidisciplinar.

Para o presente estudo, utiliza-se das técnicas de investigação de levantamento bibliográfico, por meio de pesquisa em livros de referência, artigos, dissertações e teses, por exemplo, e também por pesquisa documental, a partir da consulta a documentos oficiais, a legislação, dados divulgados por órgãos oficiais e sites de órgãos oficiais. As fontes de pesquisa e análise utilizadas serão primárias, através da consulta à legislação brasileira (Constituição Federal, Lei de Migração, Lei de Refúgio, por exemplo), Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, portarias e outros atos do poder público, dados obtidos nas páginas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Como fontes secundárias, serão utilizados livros, dissertações, teses, artigos científicos e ensaios sobre o tema migratório.

O trabalho será dividido em quatro capítulos. No primeiro serão estabelecidos alguns conceitos sobre o tema migratório. Será feito o levantamento de alguns marcos históricos importantes das migrações para o Brasil, que evidenciam a atuação do Estado, de forma a selecionar ou não migrantes internacionais considerados desejáveis/indesejáveis, como isso ocorreu, e as consequências dessas políticas. Também será estabelecido o conceito de securitização e crimigração, importantes para a análise do objeto que é a política migratória brasileira.

No segundo capítulo serão exploradas de forma aprofundada as funções, competências e atuações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O terceiro capítulo será dedicado inicialmente ao estabelecimento das bases teórico-metodológicas do estudo de caso, e a partir disso, serão analisados os casos da Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes com relatório de mérito, e com relatório de mérito com envio para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, identificados no site oficial da CIDH, e também serão analisados Informes Temáticos sobre Migrações produzidos pela CIDH. A partir desse arcabouço teórico e analítico, serão apresentados os *standards* protetivos identificados.

No quarto capítulo será realizado o estudo sobre as características do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, e como o Estado brasileiro efetivamente atuou, visando identificar se as práticas estatais se estabeleceram de forma securitária e crimigratória ou de forma protetiva aos direitos humanos, tendo em vista os parâmetros do SIDH a partir dos relatórios e informes produzidos pela CIDH.

³² Ibid., p. 22.

Com o desenvolvimento da pesquisa, ou seja, com o mapeamento da Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, documentos elaborados pela CIDH sobre o tema e o estabelecimento dos parâmetros protetivos sobre o tema, espera-se subsidiar eventuais litígios sobre a matéria migratória no SIDH. Além disso, com a análise da política brasileira sobre migrações e sua atuação prática no caso do fluxo de venezuelanos para o país, tendo como chave de leitura as teorias da securitização e da crimigração, somadas aos parâmetros de proteção aos direitos humanos das pessoas migrantes estabelecidos pela CIDH, entende-se que o trabalho poderá contribuir para um novo olhar na construção de políticas públicas, para que foquem efetivamente no acolhimento e promoção dos direitos humanos da pessoa imigrante ou refugiada.

CAPÍTULO 1. FLUXOS MIGRATÓRIOS FORÇADOS E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Neste primeiro capítulo pretende-se realizar a construção de uma base teórica do fenômeno das migrações, com especial ênfase nos fluxos migratórios forçados, à luz das definições e conceitos trabalhados pela CIDH, pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pelo Direito Internacional dos Refugiados. Após, será lançado um olhar para a construção da figura do migrante e refugiado, que se modifica conforme as circunstâncias e contextos, principalmente econômicos, e como o Brasil a partir de uma visão utilitarista das migrações estabeleceu políticas migratórias visando atrair os migrantes considerados ideais, a fim de alcançar o objetivo de embranquecimento e europeização do país. Será também apresentada a teoria da securitização e da crimigração, importante lente de análise de possíveis respostas estatais aos fluxos migratórios, que entendem o fenômeno social como ameaça, mas também, se utilizam de tal retórica para desviar o foco dos verdadeiros problemas estruturais anteriores a chegada dos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados.

1.1. Quem é o refugiado? Fronteiras, cidadania, nações e nacionalismos

Para falar sobre o tema, se torna necessário estabelecer alguns conceitos que auxiliam a análise e atuam como fios condutores das discussões que são abordadas nesta dissertação. Assim, será mobilizado principalmente um dos relatórios temáticos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, chamado *Movilidad Humana*. No documento são expostos alguns desses conceitos, o que permite compreender e dimensionar o avanço do tema no SIDH. Sua centralidade também se confirma por ser produzido pelo órgão supramencionado, que é um dos mais importantes do SIDH, e que possui uma relatoria para o tema migratório, cujos casos serão estudados para que se possa extrair alguns dos parâmetros protetivos para a população imigrante e refugiada no contexto regional. Em outras palavras, o relatório será o propulsor do debate, de forma a permitir algumas outras reflexões. Além disso, será utilizada literatura sobre o tema, e materiais produzidos pelo ACNUR e pela OIM.

No âmbito internacional, não há qualquer instrumento normativo que traga a definição do que é um migrante.³³ Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

³³ SOUZA, Isabella Louise Traub Soares. **Política Pública Migratória: processos de interiorização, hospitalidade, integração, participação e democracia.** 172 f. (Dissertação). Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020, p. 26.

(ACNUR), a palavra “migração” é comumente compreendida implicando um processo voluntário, por exemplo, quando se fala de alguém que cruza uma fronteira em busca de melhores oportunidades econômicas.³⁴ Para a CIDH, o migrante internacional é qualquer pessoa que esteja fora do território do Estado de que é nacional, já o migrante interno é aquele que se desloca dentro do Estado em que é nacional, embora esteja fora do local em que nasceu ou possui residência.³⁵

As causas para a migração podem ser diversas e multifatoriais, de forma que existem estudos e teorias que se debruçam em analisar as possíveis causas para esse movimento.³⁶ Segundo a Organização Internacional para as Migrações, se trata de um

termo abrangente, não definido pelo direito internacional, que reflete o entendimento leigo comum de uma pessoa que se afasta do seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por uma variedade de razões. O termo inclui uma série de categorias legais de pessoas bem definidas, tais como trabalhadores migrantes; pessoas cujos tipos específicos de movimentos são legalmente definidos, tais como migrantes contrabandeados; bem como aqueles cujo estatuto ou meios de movimento não são especificamente definidos pelo direito internacional, como os estudantes internacionais.³⁷

As migrações comumente são categorizadas como voluntárias ou forçadas, esta última como o nome sugere, é um movimento involuntário, no qual a pessoa é obrigada a deixar seu local de origem ou residência. A migração forçada é comumente utilizada para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coação, ameaças à vida ou à sobrevivência. Um dos principais aspectos da migração forçada, e que a distingue de outras formas de migração, é o caráter involuntário.³⁸ Segundo a OIM

Para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres

³⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Refugiados e migrantes:** perguntas frequentes. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

³⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 67.

³⁶ Ver CASTLES, Stephen; HASS, Hein; MILLER, Mark J.; **The Age of Migration.** International population movements in the modern world. 5. ed. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2014, p. 25-54. e BRETTELL, Caroline B.; HOLLIFIELD, James. F. **Migration Theory.** Talking Across Disciplines. 3. ed. Nova York: Routledge, 2015.

³⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Definição de “migrante” da OIM.** Disponível em: <https://www.iom.int/about-migration>. Acesso em: 25 ago. 2023.

³⁸ SOUZA, Isabella Louise Traub Soares. Op. Cit., p. 21.

naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projectos de desenvolvimento).³⁹

É necessário, contudo, ter em mente que classificações como estas tendem a simplificar fenômenos que são complexos. Há valor para fins didáticos, porém, conforme explica Sandro Mezzadra, muito raramente a migração é completamente “voluntária” ou “livre”, sendo que as categorias epistêmicas limitam experiências subjetivas e diferentes que ultrapassam os limites dos estudos sobre cada uma delas.⁴⁰ Possível também encontrar outras diferenciações, migrantes que se deslocam por razões políticas e os que se deslocam por razões econômicas, e aqueles que migram em situação regular e irregular.⁴¹

A Comissão considera importante sinalizar que ao longo do presente informe se usará o termo “migrante em situação irregular” para se referir a estes migrantes que ingressaram de forma irregular no território de um Estado em que não seja nacional ou que tenha permanecido mais do tempo para quem está autorizado a permanecer no país no qual se encontra. Neste sentido, a Comissão recomenda que os Estados membros da OEA evitem utilização de termos como “ilegal” ou “migrante ilegal” para referir-se aos migrantes cuja situação migratória é irregular. A utilização dos termos “ilegal” ou “migrante ilegal” reforça a criminalização dos migrantes e estereótipo falso e negativo de que os migrantes, pelo simples fato de encontrar-se em situação irregular, são criminosos.⁴² (tradução livre)

Já o termo refugiado possui seu conteúdo embasado em princípios do direito internacional geral. Seu uso comum possui significado amplo e vago, sendo atribuído a alguém em fuga, que busca escapar de condições ou circunstâncias factuais ou pessoais consideradas intoleráveis.⁴³ Refugiados são pessoas fugindo de suas casas, de suas origens, de seu país, em razão de condições que excedem a normalidade, políticas formuladas em seu desfavor ou atitudes que significarão, em alguns casos, a diferença entre vida e morte.⁴⁴ O ACNUR, a partir da definição adotada pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, define que

Refugiados são pessoas que estão seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, opinião política,

³⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. **Direito Internacional da Migração**. Glossário sobre migração n. 22. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2022, p. 41.

⁴⁰ MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras e práticas de mobilidade. **REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, ano XXIII, n. 44, jan/jun 2015, p. 12-17.

⁴¹ KOSER, Khalid. **International Migration**. A very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 17.

⁴² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos**: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 67.

⁴³ GOODWIN-GILL, Guy; MACADAM, Jane; DUNLOP, Emma. Op. cit., p. 15.

⁴⁴ HADDAD, Emma. **The Refugee in international society**. Between sovereigns. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 1.

ou pertencimento a um determinado grupo social e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Ou ainda, pessoas que estão fora de seu país de origem devido a conflitos, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”.

As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes.

Pessoas refugiadas não podem retornar aos seus países de origem porque sua vida estaria em risco e por não receberem a proteção necessária de seus países. Se um Estado nega a proteção a pessoas em situação de refúgio consequências graves relacionadas à vida, integridade e liberdade podem ser geradas.⁴⁵

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no mesmo sentido, adota o seguinte posicionamento

De acordo com o artigo 1 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, modificado pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, o termo “refugiado” refere-se à pessoa que, devido a receios fundados, de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde tem a sua residência habitual, não pode ou, devido a tais receios, não está disposto a voltar para ele. O termo “refugiado” também se aplica às pessoas que fugiram dos seus países de origem porque a sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham gravemente perturbado a ordem pública. A Comissão Interamericana considera necessário reiterar que uma pessoa é refugiada quando preenche os requisitos estabelecidos na definição, o que necessariamente ocorre antes que sua condição de refugiado seja formalmente determinada. Assim, o reconhecimento da condição de refugiado não tem carácter constitutivo, mas sim declarativo. Por outras palavras, a condição de refugiado não é adquirida em virtude do reconhecimento, mas tal condição é reconhecido em virtude de ser refugiado.⁴⁶

É válido destacar que existem alguns instrumentos internacionais que tratam da temática do refúgio. Trata-se da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional, de 1967, assim como a Declaração de Nova Iorque, de 1966 no âmbito do sistema global de proteção aos Direitos Humanos. Já no sistema regional, se tem a Declaração de

⁴⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Refugiados e migrantes:** perguntas frequentes. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁴⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 68-69.

Cartagena, de 1984, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994,⁴⁷ Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004,⁴⁸ a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2014.^{49 50}

É importante mencionar que quando se trata de outras motivações para que o deslocamento ocorra, que não aquelas previstas como passíveis de reconhecimento da condição de refugiado (a), como ainda atualmente ocorre com deslocados por catástrofes ambientais e mudanças climáticas, ou aqueles que migram por motivos econômicos como crises, existe uma limitação normativa tanto em âmbito interno quando externo.⁵¹ Em nível internacional, no ano de 2018, foi elaborado o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular,⁵² já em nível doméstico, foi aprovada em 2017 a Lei de Migração.

No final de 2018, foi elaborado o Pacto Global de Migrações das Nações Unidas, estabelecendo diretrizes para o enfrentamento das dificuldades relacionadas ao aumento dos deslocamentos migratórios dos últimos tempos, trazendo maior segurança aos migrantes e refugiados, para além de estabelecer medidas voltadas à regulamentação de documentos, facilitação no processo migratório, criação de um banco de dados para elaboração de políticas públicas, combate ao tráfico de pessoas e a migração irregular, bem como o combate à xenofobia e a criação de mecanismos voltados à integração dos migrantes a sociedade que os recebe. (...)

Em âmbito interno, foi sancionada a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que revogou o Estatuto dos Estrangeiros (Lei nº 6.815/80), trazendo um caráter humanista e se mostrando como um avanço em termos normativos, mas que na prática é permeada de limitações, tendo em vista que diversos pontos importantes foram omissos e deixados para serem regulamentados em momento posterior, o que não foi feito até o presente momento.⁵³

Aspecto que merece nota é relativo à solicitação de asilo. Conforme Ana Paula Teixeira Delgado, embora o refúgio e o asilo sejam comumente associados, são institutos jurídicos diversos. Ambos visam proteger indivíduos que migram de maneira forçada, porém, possuem origens

⁴⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de São José, de dezembro de 1994.** Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/sanjose.html#:~:text=Reafirmar%20que%20tanto%20os%20refugiados,qualquer%20momento%2C%20circunstância%20ou%20lugar. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁴⁸ Id. **Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁴⁹ Id. **Declaração do Brasil, de 3 de dezembro de 2014.** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁵⁰ SOUZA, Isabella Louise Traub Soares. Op. cit., p. 21-22.

⁵¹ Ibid., p. 22.

⁵² ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/RES/73/195.** Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁵³ SOUZA, Isabella Louise Traub Soares. Op. cit., p. 22-23.

históricas e campos de regulamentação diversos.⁵⁴ A autora explica que muito embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleça a possibilidade de que vítimas de perseguição possam procurar e gozar do direito de asilo, sua concessão constitui ato de soberania do Estado, então, encontra-se dentro do escopo de sua discricionariedade.⁵⁵

O asilo é instituto próprio do Direito Internacional e subdivide-se em duas espécies: territorial ou, em versão provisória, asilo diplomático, as quais são costumeiramente designadas pela expressão genérica asilo político. Denomina-se asilo territorial o recebimento do estrangeiro em território nacional, em virtude de punição ou de perseguição de natureza política. Por sua vez, o asilo diplomático consiste na proteção dada por um Estado a um estrangeiro por razões de ordem política, dentro do próprio território do Estado de perseguição em locais que possuem imunidade internacional, tais como navios e aeronaves militares, acampamentos militares estrangeiros ou legações – embaixadas e representações diplomáticas, incluindo a residência oficial diplomática. É imperioso destacar que o asilo diplomático encontrou campo fértil para o seu desenvolvimento na América Latina, em virtude das instabilidades democráticas ocorridas no continente (...)

Por ser instituto típico da América Latina, há tratados regionais que regulam o tema, a saber, o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889, que devota um capítulo à regulação do tema, além de ter sido objeto de regulamentação na Convenção de Havana sobre Asilo no ano de 1928. É preciso registrar que, apesar de o instituto ter-se desenvolvido juridicamente na América Latina, tal não implica a recusa de os Estados o reconhecerem e o aplicarem; apenas não o admitem como instituto inerente ao Direito Internacional.⁵⁶

É possível encontrar na literatura a palavra asilo sendo utilizada também para se referir ao instituto do refúgio, como um termo guarda-chuva. É o que parece ter feito a CIDH ao definir quem é o solicitante de asilo, que para o órgão seria a pessoa que solicita o reconhecimento do status de refugiado, em que seu pedido ainda não foi avaliado definitivamente no país de acolhimento.⁵⁷ No entanto, é possível encontrar nos documentos de circulação de informações da OIM e do ACNUR a diferença entre refúgio e asilo, sendo espécies de asilo o diplomático e o territorial.^{58 59}

⁵⁴ DELGADO, Ana Paula Teixeira. **Muito distantes do Eldorado**: perspectivas jurídicas da proteção dos migrantes haitianos no Brasil. 163 f. Tese (Doutorado). Programa de pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2016, p. 28-31.

⁵⁵ DELGADO, Ana Paula Teixeira. Op. cit., p. 30.

⁵⁶ Ibid., p. 30.

⁵⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos**: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 69.

⁵⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. **Direito Internacional da Migração**. Glossário sobre migração n. 22. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2022, p. 9.

⁵⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>. Acesso em 25 ago. 2023.

A CIDH também define o que são os fluxos migratórios mistos, que de maneira geral são movimentos migratórios complexos, em que existem diversos tipos de grupos de pessoas, migrando por motivos diferentes, utilizando os mesmos mecanismos e estratégias migratórias.⁶⁰ O ACNUR, porém, faz uma ressalva quanto a utilização do termo, não recomendando sua utilização, pelo potencial de confundir e eventualmente mascarar necessidades específicas que refugiados, solicitantes de refúgio, solicitantes de asilo e até mesmo imigrantes possam ter.⁶¹ Já os deslocados internos são pessoas que são forçadas ou obrigadas a sair de seu local de origem, residência habitual ou abandoná-lo em razão de conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos, desastres naturais, mas, não ultrapassam fronteira internacionalmente reconhecidas.⁶²

Do ponto de vista do direito internacional, a responsabilidade primária pela proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente cabe ao Estado territorial, em virtude da sua soberania e princípio de não intervenção. Na prática, a deslocação interna ocorre frequentemente como resultado de conflitos civis, em situações em que a autoridade do governo central está em disputa e a sua capacidade ou vontade de fornecer proteção e assistência são igualmente duvidosas. Neste ponto, a soberania e a não intervenção opõem-se a outros princípios governantes da organização internacional, incluindo o compromisso com os direitos humanos e com a cooperação na resolução de problemas humanitários.⁶³ (tradução livre)

A OIM também traz uma definição simples, um conceito de fronteira, nacionalidade e nacional, termos que estão intrinsecamente ligados ao ato de migrar, não apenas do ponto de vista do país que se deixa, mas também, possui impacto no país de acolhida ou recepção.

Fronteira: Linha que separa as zonas terrestres ou marítimas entre os Estados.

Nacional: Pessoa que, através do nascimento ou da naturalização, é membro de uma comunidade política, devendo fidelidade a essa comunidade, gozando de toda a proteção e de todos os direitos civis e políticos; membro de um Estado que tem direito a todos os seus privilégios. Pessoa que goza da nacionalidade de um determinado Estado.

Nacionalidade: Laço jurídico que existe entre um indivíduo e um Estado. O Tribunal Internacional de Justiça definiu nacionalidade no caso *Nottebohm* de 1955, como: “... *laço jurídico que tem como base um facto social de ligação, uma conexão de*

⁶⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 71.

⁶¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Refugiados e migrantes:** perguntas frequentes. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁶² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 71-72.

⁶³ GOODWIN-GILL, Guy; MACADAM, Jane; DUNLOP, Emma. Op. cit., p 30.

existência, interesses e sentimentos genuínos, com os concomitantes direitos e deveres recíprocos... o indivíduo a quem é conferida, por efeito directo da lei ou de um acto das autoridades, está mais estreitamente ligado à população do Estado que confere a nacionalidade do que a qualquer outro Estado.” De acordo com o art. 1.º da Convenção de Haia concernente a certas Questões relativas aos Conflitos de Leis sobre a Nacionalidade, de 1939 “cabe a cada Estado determinar através da sua legislação quais são os seus nacionais. Esta legislação será reconhecida por todos os outros Estados, desde que esteja de acordo com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade.”⁶⁴

Direcionando o foco de análise para a instituto do refúgio, em que há um alto grau de vulnerabilidade da pessoa que migra, Emma Haddad explica que parte dos estudos no campo do Direito Internacional dos Refugiados tende a considerar que o refugiado é um sinal de que o sistema internacional está dando errado. Porém, para a autora, a existência do que modernamente se entende como fronteiras políticas que se torna a razão pela qual existem e continuarão existindo pessoas refugiadas. Assim, o conceito de refugiado é uma característica permanente do cenário internacional com a consolidação do sistema moderno de Estado-nação.⁶⁵ Portanto, os refugiados não seriam consequência de um colapso no sistema de Estados-nação, mas quase parte inevitável, porém, imprevista, da sociedade internacional.⁶⁶ Enquanto existirem fronteiras políticas construindo estados separados e criando definições claras de quem está dentro e quem está fora, haverá refugiados.⁶⁷

Tais indivíduos não se enquadram na hierarquia Estado-cidadão-território, mas são forçados, em vez disso, a ocupar as lacunas entre os Estados. Na verdade, é a mistura um tanto quanto imperfeita de soberania, fronteiras e território que torna o sistema estatal responsável pela criação de refugiados, em vez de outros sistemas gerados pelas complexas interações das comunidades humanas sob a condição da modernidade tardia. (...) Os refugiados representam, portanto, um problema para a comunidade internacional bastante diferente de outros estrangeiros. Os grupos minoritários nacionais podem esforçar-se por alcançar o seu próprio Estado de acordo com o princípio da autodeterminação nacional, desafiando assim a soberania territorial do Estado em que se encontram. Mas continuam a pertencer a um corpo político e, conseqüentemente, deixam o próprio sistema de estados intocado. Os refugiados, por outro lado, destacam que os desvios do modelo “normal” da sociedade internacional são, de fato, uma possibilidade. São “desajustados” cuja identidade não corresponde à de qualquer Estado-nação estabelecido, tendo sido empurrados para as lacunas do sistema. A identidade da refugiada é forjada precisamente pela sua falta de pertencimento, pelo seu estatuto de “estranha” e pela sua posição entre, e não dentro, de Estados soberanos. Outros estrangeiros, como migrantes e imigrantes, podem, evidentemente, representar um desafio à identidade ou à composição étnica de uma comunidade. No entanto, o seu

⁶⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. **Direito Internacional da Migração**. Glossário sobre migração n. 22. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2022, p. 29-47.

⁶⁵ HADDAD, Emma. Op. cit., p. 1-2.

⁶⁶ Ibid., p. 7.

⁶⁷ Ibid., p. 7.

movimento transnacional é considerado uma escolha e eles permanecem enraizados na relação “normal” entre Estado e cidadão. A refugiada, pelo contrário, não teve escolha em deixar o seu país de origem. Ela foi forçada a sair da comunidade política interna do seu estado de origem e chega às fronteiras de um estado anfitrião solicitando entrada. A posição marginal da refugiada também nos obriga a questionar conceitos de identidade e pertencimento no sistema internacional de estados, e da distinção entre quem está dentro e fora. Em sua posição liminar, a refugiada faz parte do sistema, mas dele é excluída, é um elemento integrante da sociedade internacional, mas tem negado acesso total a ele. Desta forma, ela é tanto uma pessoa de dentro como uma pessoa de fora, existindo nas fronteiras e entre os Estados soberanos. Ela é um desafio às concepções convencionais de pertença a comunidades políticas.^{68 69} (tradução livre)

Segundo Seyla Benhabib, a cidadania e a ideia de direito a ter direitos ainda é conectada ao pertencimento, à filiação a uma comunidade política, o Estado-nação, que confere um status jurídico que combina, em certa medida, com a identidade coletivamente compartilhada em um determinado território.⁷⁰ A formação do Estado moderno teve início com a territorialização do espaço físico/geográfico. O povoamento de um determinado espaço, e para além disso, sua demarcação por meio de fronteiras, estando tudo que há dentro desse local sob um poder soberano, cria o sistema de Estados-nação como conhecemos nos dias de hoje. Esse modelo Westfaliano unifica a proteção da integridade das fronteiras e empodera o Estado para reivindicar sua autoridade jurisdicional.⁷¹ Com o surgimento das repúblicas burguesas e democráticas, o sujeito, o servo, que existia no absolutismo, se tornou o cidadão.⁷²

Na lógica moderna de Estado-nação os elementos território, povo e nacionalidade estavam em consonância. Contudo, com o advento do colonialismo, esses elementos não significavam exatamente a mesma coisa, já que houve uma desterritorialização rumo às colônias, em que a migração do continente europeu para os demais, era visto com naturalidade. Hoje, a situação mudou de figura e há um esforço dos Estados, de forma geral, para controlar os fluxos migratórios e a forma com que ocorrem.

Este legado do império voltou hoje a assombrar os países ricos em recursos do Hemisfério Norte pelo aumento das migrações transnacionais. Migrações transnacionais também produzem um desacoplamento entre territorialidade, soberania e cidadania, mas de uma forma em diferente do que o colonialismo. Ao passo que nos séculos dezenove e vinte, o imperialismo europeu disseminou formas de jurisdição em territórios coloniais que eram protegidas do consentimento e do controle democráticos, movimentos migratórios contemporâneos dão origem a jurisdições sobrepostas que são frequentemente protegidas por normas internacionais. (...)

⁶⁸ HADDAD, Emma. Op. cit., p. 7-8.

⁶⁹ A utilização da palavra refugiada, no feminino, foi uma escolha teórica da autora, que foi mantida na tradução.

⁷⁰ BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitas? *Civitas*, Porto Alegre, v.12, n. 1, jan./abr. 2012, p. 21-23.

⁷¹ Ibid., p. 26.

⁷² Ibid., p. 27.

Soberania de estado, a qual é eminentemente ligada à habilidade de proteger fronteiras, agora mais do que nunca se revela dependente de hábeis negociações, transações, acordos e fluxos com outros estados.

Migrações são o local de intensos conflitos por recursos assim como por identidades. No mundo contemporâneo, estados fortes militarizam e crescentemente criminalizam movimentos migratórios. O migrante pobre se torna o símbolo da contínua afirmação da soberania. Corpos de migrantes, tanto vivos quanto mortos, cobrem o caminho do poder do estado.

Migrações transnacionais revelam a pluralização de locais de soberania pelo fato que, com a mudança de padrões de aculturação e socialização, migrantes começam a viver em jurisdições múltiplas. Embora eles estejam cada vez mais protegidos por normas cosmopolitanas na forma de vários tratados de direitos humanos, eles ainda estão vulneráveis a um sistema de soberania de estado que privilegia a cidadania nacional enquanto restringe regimes de cidadania dupla e múltipla.⁷³

Benedict Anderson define a nação como uma comunidade política imaginada, intrinsecamente limitada, e ao mesmo tempo, soberana.⁷⁴ É imaginada na medida em que os membros, mesmo os das menores nações, jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar de seus companheiros, embora todos tenham uma imagem ou projeção da comunhão entre eles.⁷⁵ É limitada porque mesmo o maior dos Estados possui fronteiras finitas, para além das quais existem outras nações. É soberana porque nasceu no período do Iluminismo e da Revolução Francesa, que buscava romper com a legitimidade do poder ser proveniente da ordem divina, e é imaginada como comunidade por independentemente da desigualdade e exploração que ocorra em seu interior, existe o sentimento de camaradagem horizontal. Para o autor, esse sentimento fraterno tornou possível que tantas pessoas estivessem dispostas a matar e morrer por essa abstração, essa criação imaginária.⁷⁶ Benedict Anderson explica que a imprensa e o desenvolvimento do sistema capitalista foram centrais para que a ideia de nação se consolidasse. A imprensa por permitir que o sentimento de pertencimento e a língua com a qual as pessoas se comunicavam se espalhassem, e o sistema capitalista, que movia esse mercado incipiente, por permitir sua solidificação.⁷⁷

Conforme Emma Haddad, quando o Estado se nacionalizou, ou seja, o espaço territorial se converteu num espaço político e cultural, o refugiado e o imigrante se tornaram os “outros” necessários para que os cidadãos nacionais pudessem consuir sua própria identidade, e essa

⁷³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. **Direito Internacional da Migração**. Glossário sobre migração n. 22. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2022, p. 26-29.

⁷⁴ ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**. Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 32.

⁷⁵ Ibid., p. 32.

⁷⁶ ANDERSON, Benedict. Op. cit., p. 32-34.

⁷⁷ Ibid., p. 71-83.

característica comum seria o indicador da lealdade, e esses outros que são estranhos imaginados (estrangeiros) permitiram que o conceito de Estado-nação se consolidasse.⁷⁸

Se a sociedade internacional é dividida em Estados soberanos, existe uma dupla autoridade em jogo. A externa, em relação aos outros Estados que reconhecem sua soberania, e interna, em relação a sua população.

Assim, Estado significa território. Todos os indivíduos serão organizados em populações e divididos entre este território, dividido entre estados. O sistema internacional de estados pode, portanto, ser descrito não apenas como uma forma de organizar o poder político, mas também como um meio de organizar as pessoas.⁷⁹ (tradução livre)

Se uma comunidade precisa de um território, aqueles que não fazem parte do grupo serão considerados um perigo a sua estabilidade. Questões envolvendo a adesão, o território e a legitimidade passam a ser sensíveis para a segurança, e se efetivamente se tornarem uma questão de segurança, se estabelecerá quem é um *insider* e quem é um *outsider*.⁸⁰ Parte da ideia de pertencimento interno que o Estado soberano poderá estabelecer seria a adesão a uma religião e ao idioma, por exemplo. O Estado se tornou então o local político incontestado para o realinhamento do poder, espaço territorial e população, após o fim do absolutismo, e isso também deu início ao grande problema de como fazer todas as pessoas se encaixarem nesse sistema.

Aos indivíduos que cruzaram fronteiras e, portanto, em certo sentido, transgrediram a ideia de Estados, se criou um estatuto normativo separado, quer como imigrantes, migrantes ou refugiados. O último é talvez o mais controverso porque a própria existência de refugiados no território de outro Estado é, em certo sentido, uma violação não só da soberania do Estado de recepção, mas também da do seu Estado de origem. Ao deixar uma comunidade política e ter entrado em outra, os refugiados desafiam a soberania “sagrada” do Estado moderno.

A criação de Estados claramente definidos tem, portanto, o efeito de criar simultaneamente práticas de identidade excludentes baseadas em dicotomias, que podem ser “em termos de espaço (dentro versus fora), pertencimento a uma comunidade específica (cidadão versus não cidadão) e agência (estado versus indivíduo). (...)

Então a soberania materializada pelas fronteiras entre aqueles que pertencem e não pertencem, cidadãos e não cidadãos se enquadra a compreensão contemporânea do espaço político e do sistema internacional de estados como um todo.⁸¹

⁷⁸ HADDAD, Emma. Op. cit., p. 47.

⁷⁹ Ibid., p. 48.

⁸⁰ Ibid., p. 48-49.

⁸¹ HADDAD, Emma. Op. cit., p. 50-51.

No final do século XIX e início do século XX, havia um espraiamento do nacionalismo no continente Europeu, em que se buscava a homogeneidade da população dentro do território do que passou a ser definido como Estado-nação. Dessa forma, as migrações já não ocorriam e não eram vistas da mesma forma que anteriormente por muitos Estados, que passaram a restringir ou controlar o fluxo de pessoas.⁸² A ideia de cultura nacional que se consolidou e se expandiu para formar o que se passou a conceber como sistema internacional de Estados, utilizou para fundar um conceito de povo uma ideia de raça. Essa busca por homogeneidade na construção da ideia de quem e como é o nacional, que era restrita e excludente, se produziu também políticas de perseguição aqueles considerados minorias étnicas, por serem compreendidos como inimigos desse ideal, formando assim grupos de indesejáveis.⁸³ O pós-Primeira Guerra Mundial consolidou esse movimento. Não à toa, após esse marco histórico se começa a debater de forma incipiente o instituto do refúgio.

Configurando desejos de defesa coletiva, o envolvimento de massas humanas nas políticas nacionais e do morticínio da Primeira Guerra Mundial acentuaram os laços internos das sociedades, que passaram a ser reconhecidas enquanto “nacionais” de um determinado Estado, e forma restrita e excludente, produzindo por outro lado um êxodo maciço de pessoas fugindo de perseguições sistemáticas e de limpezas étnicas.⁸⁴

Essa ideia de formação, constituição do Estado a partir dos elementos clássicos ainda permanecem presentes. É comum nos livros de Direito Constitucional encontrar que o Estado é formado por povo, território, poder e fins,⁸⁵ ou território, soberania e povo.⁸⁶ Já a nacionalidade como o vínculo político e pessoal que se estabelece entre o Estado e o indivíduo, fazendo com que este integre uma dada comunidade política, o que faz com que o Estado distinga o nacional do estrangeiro para diversos fins.^{87 88}

A globalização financeira desafia a ideia de Estado-nação, empresas e capitais são multinacionais. No entanto, as fronteiras geopolíticas enquanto circunscrição de uma comunidade política e limitadora do exercício da cidadania em seu espaço territorial aos

⁸² SILVA, César Augusto S. da. **A política migratória brasileira para refugiados (1998 – 2014)**. Curitiba: Editora Íthala, 2015, p. 49-50.

⁸³ *Ibid.*, p. 51-52.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 100.

⁸⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 721.

⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 665.

⁸⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.*, p. 721.

considerados nacionais, além da utilização da soberania estatal para controlar o fluxo de pessoas pelas fronteiras e indicar aqueles que podem ou não adentrar seu território são barreiras que ainda derivam da concepção clássica de Estado.

Há na atualidade grande tensão e disputa sobre a ideia da acolhida e hostilidade, pertencimento ou não pertencimento, em que grupos calcados na ideia de defesa da identidade nacional e étnica, que remontam o século XVIII e XIX, rejeitam a possibilidade do Estado permitir a entrada de imigrantes e refugiados em seu território espacial/geográfico. As fronteiras, então, além de simbolizarem as barreiras ou o espaço entre um Estado e outro podem se multiplicar, produzindo ou se transformando também em barreiras simbólicas, capazes de impedir o acesso de imigrantes e refugiados às políticas governamentais ou ações humanitárias.

Nesse sentido, Isabella Louise Traub Soares Souza descreve que o processo migratório ocorre em quatro momentos: a saída do país de origem, trajetória nos países de trânsito, chegada ao país de destino, e permanência.⁸⁹ Ao mesmo tempo que tal trajetória demonstra os obstáculos, multiplicações de fronteiras (no sentido formal e simbólico) e barreiras, é a partir do entendimento desses movimentos, mas não só isso, da identificação das necessidades desses atores, que se pode reavaliar o que são e o que significam as migrações no século XXI, mas também permitir a construção de políticas migratórias verdadeiramente preocupadas com a proteção aos direitos humanos.

1.2. Lidando com os “indesejáveis”: o desenvolvimento econômico como regra, os direitos fundamentais como exceção

De um modo geral, quando o tema migratório é tratado no Brasil, comumente se recorre a alguns elementos considerados parte da construção nacional e da autoimagem formada da nação, também parte do senso comum do brasileiro, de que aqui se tem a mistura de todos os povos, que se trata de um povo hospitaleiro e receptivo por vocação, e que aqui se recebe os visitantes de braços abertos.

Contudo, ao analisar os principais eventos históricos sobre o tema, é nítido que se buscou acima de tudo selecionar aqueles considerados bons migrantes, que contribuíssem para o projeto de europeização do país, o que significa que nem todos eram bem-vindos, e alguns nem se permitia a entrada ou eram criminalizados. Os fluxos migratórios, ao longo do tempo, tiveram diferentes funções e foram tratados também de diferentes formas, principalmente como parte de um projeto

⁸⁹ SOUZA, Isabella Louise Traub Soares. Op. cit., p. 23.

de construção de uma identidade nacional que fosse um espelho da Europa, a partir de um projeto de modernidade e civilização. As elites latino-americanas compartilharam um desejo quase que coletivo de atrair populações europeias, com vistas ao embranquecimento e apagamento das populações negra, indígena e os considerados mestiços.⁹⁰ Esse pano de fundo é necessário principalmente para compreender como essa formação apresenta seus desdobramentos até os dias atuais. Olhar para o passado nos dá instrumentos para entender o hoje, e o que permaneceu cristalizado pelo tempo que ainda requer movimento e luta para ser modificado.

Antes da chegada da família real portuguesa ao Brasil, o país era um vasto território, ainda pouco povoado. No século XVII e início do XVIII aqueles que a Coroa considerava pouco desejáveis, eram incumbidos de povoar as fronteiras com as colônias espanholas, mas as elites que aqui habitavam desejavam que a população fosse mais branca e menos negra, e visavam a atração do tipo de imigrante desejado, aqueles considerados laboriosos, de pele clara, empreendedores e capazes de se adaptar ao clima.⁹¹ D. João VI tentou atrair migrantes considerados desejáveis, e chegou a incumbir um agente com a missão de convencer europeus a migrarem para o Brasil, e deu início as ações estatais para a colonização de europeus.⁹²

Com a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, em janeiro de 1808, com a cidade se tornando o centro do Império, se abriu os portos para não portugueses e se criou a oportunidade de imigrantes possuírem terras no Brasil.⁹³ A escravidão, que ainda era o principal modelo de trabalho/econômico, era vista como uma barreira a ascensão da prosperidade, do ideal de civilização e de povo, já que era um dos motivos pelos quais os europeus não se interessavam em se fixar no país, além da própria existência de escravizados ser um entrave para o embranquecimento almejado. Conforme explica Giralda Seyferth

A questão racial estava subjacente aos projetos imigrantistas desde 1818, antes da palavra raça fazer parte do vocabulário científico brasileiro e das preocupações com a formação nacional. Desde então, a imigração passou a ser representadas como um amplo processo civilizatório e forma mais racional de ocupação das terras devolutas. O pressuposto da superioridade branca, como argumento justificativo para um modelo de colonização com pequena propriedade familiar baseado na vinda de imigrantes europeus – portanto distinto da grande propriedade escravista – foi construído mais objetivamente a partir de meados do século XIX.⁹⁴

⁹⁰ LESSER, Jeffrey. **A invenção da brasilidade**. Identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

⁹¹ *Ibid.*, p. 35.

⁹² *Ibid.*, p. 35.

⁹³ *Ibid.*, p. 36.

⁹⁴ SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117 – 149, mar./maio 2002, p. 118.

Durante todo o processo de construção social pelo qual o Brasil passou enquanto Colônia, Império e República, havia uma hierarquização racial em que no topo estariam os brancos europeus e na base os escravizados negros.⁹⁵ Os séculos que se passaram entre a chegada dos portugueses e a independência foram marcados pela chegada em massa de migrantes involuntários, em um contingente de quase 5 milhões de pessoas que foram escravizadas em África e trazidas para o Brasil pelo tráfico atlântico, que os empregavam em trabalhos braçais, como nos engenhos de açúcar no caso dos homens, e as mulheres nos trabalhos domésticos.

Jeffrey Lesser aponta que com a independência em 1822, a elite desse então novo Estado adotou a filosofia política e cultural do que dizia respeito à “raça”, dessa forma o branqueamento seria necessário para transformar a população por meio de casamentos mistos e políticas de imigração, assim, o sangue branco, que era considerado forte, se sobreporia aos demais.⁹⁶ O autor explica que a ideologia do branqueamento foi crucial na formulação da política de imigração moderna, em que quase 2 milhões de europeus ingressaram no país entre 1820 e 1920.⁹⁷ A ideia de raça vigorou no Brasil até o século XX, e tinha origem em uma pseudociência europeia que afirmava haver um grau de excelência a partir de características fenotípicas e que colocava os europeus na posição mais elevada. Intelectuais e políticos brasileiros acreditavam ser possível por em prática uma engenharia social e biológica, a partir de políticas e práticas eugenistas para embranquecer o país, e para isso, precisavam atrair os imigrantes ideais.⁹⁸

Ainda em 1818, D. João VI enviou agentes de imigração para a Europa para promover o país, e daí surgiu uma das primeiras tentativas subsidiadas pelo Estado, com a vinda de suíços para o Brasil e a criação da colônia de Nova Friburgo. A tentativa de estabelecer a colônia foi frustrada pelas altas taxas de mortalidade. Porém, segundo Lesser, havia uma complementariedade de desejos, das elites brasileiras de atrair imigrantes brancos, e dos imigrantes serem incluídos na categoria dos desejáveis. Neste mesmo período, embora considerados não ideais por parte considerável da elite brasileira que os classificavam como uma raça degenerada e que poderiam se converter em neoescravizados, houve o agenciamento de chineses para o Brasil, para trabalharem principalmente no cultivo de chás no Jardim Botânico Imperial, no Rio de Janeiro. O empreendimento também não prosperou e foram registrados os relatos de maus tratos a que eram submetidos.⁹⁹ Mesmo com o esforço em espalhar uma imagem positiva do Brasil, os europeus não

⁹⁵ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 38.

⁹⁶ Ibid., p. 40-41.

⁹⁷ Ibid., p. 41.

⁹⁸ Ibid., p. 42.

⁹⁹ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 46-55.

viam o país como uma boa oportunidade, pelo contrário, entendiam ser um local infestado de doenças e pobre em oportunidades econômicas.¹⁰⁰

Após a independência, houve novas tentativas de estabelecer colônias no país, em que se pode citar a de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, com a chegada de europeus germânicos. É interessante destacar que a escolha dos imigrantes alemães para os projetos coloniais se deu por serem considerados migrantes ideais, agricultores brancos e eficientes que migram com a família. Os projetos de estabelecimento dessas colônias se davam simultaneamente ao ainda vigente sistema escravagista.

A colonização não seguiu, exclusivamente, o princípio civilizatório que exigia imigrantes brancos europeus; tampouco significou uma recusa do modelo escravagista de exploração agrícola. Surgiu de uma lógica geopolítica de povoamento, articulada à ocupação de terras públicas consideradas “vazias” – sem qualquer consideração pela população nativa, classificada como nômade e incivilizada, na medida em que esse sistema de ocupação territorial de 1840 (quando terminou a Revolução Farroupilha). A escolha do colono ideal, porém, teve seus determinantes biológicos articulados à pressuposição da superioridade europeia, e o sistema esteve associado à imigração pelo menos até meados do século XX, com a participação extremamente limitada da população nacional.¹⁰¹

Os dados revelam que imigrantes considerados não brancos entraram no Brasil, a exemplo dos árabes, judeus e japoneses, o que em muitas vezes levou a reações fortes de contrariedade por parte das elites, em que o racismo foi explícito. O elemento da religião também foi flexibilizado para que se atingisse os objetivos de construção da identidade nacional, pois, embora a religião oficial fosse a Católica, D. João VI providenciou pastores protestantes para os colonos em Nova Friburgo, por exemplo.¹⁰²

Após a independência, e a coroação de D. Pedro I como imperador, as pretensões de modernização ganharam força, mas, havia forte preocupação com a manutenção das hierarquias sociais de raça e classe.¹⁰³ O que as elites buscavam eram imigrantes dispostos a se fixar em áreas rurais, nas fronteiras do Brasil e em pequenas propriedades. Todavia, a manutenção da escravidão era vista como entrave, uma mácula para as aspirações da formação da identidade nacional.¹⁰⁴ A imigração de portugueses, por exemplo, não era desejável, primeiro pela ideia de que preferiam as áreas urbanas, e costumavam ser homens e pobres, além da necessidade de haver a desvinculação de quem havia colonizado o Brasil. As notícias sobre o país que corriam na Europa não eram das

¹⁰⁰ Ibid., p. 68.

¹⁰¹ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 119.

¹⁰² LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 44-55.

¹⁰³ Ibid., p. 59.

¹⁰⁴ Ibid., p. 59.

melhores, era visto como uma selva, com alta circulação de doenças, além de alguns governantes proibirem a imigração para o Brasil por enxergarem em D. Pedro I um monarca ilegítimo, que traía o próprio pai. Países como Argentina e Estados Unidos da América pareciam ser mais atrativos para os imigrantes que buscavam melhores condições de vida.¹⁰⁵ De acordo com Jeffrey Lesser, por um bom tempo a imagem do Brasil era oposta à desses dois países, as elites brasileiras costumavam tratar os imigrantes mais como trabalhadores servís do que como agentes do desenvolvimento, com salários muito abaixo do que se pagava em outros destinos do continente.¹⁰⁶

Os esforços, porém, continuaram até 1830, quando a oposição parlamentar aprovou uma lei que impedia gastos com a imigração, o que inviabilizou o agenciamento, já que não havia um fluxo espontâneo para o Brasil.¹⁰⁷ A retomada ocorreu em 1845, com o estabelecimento de colonos alemães no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo e Rio de Janeiro. A regulamentação dos latifúndios pela Lei de Terras (Lei 601 de 1850) e a aprovação da Lei Eusébio de Queirós, que reprimia o tráfico no Império, também faziam parte do pano de fundo, em que até então trabalho escravo e tentativa de implementação de mão de obra livre e assalariada conviviam.¹⁰⁸

Já em meados do século XIX, políticos passaram a incentivar a criação das Sociedades Privadas de Colonização (SPCs), para trazer imigrantes para o Brasil e os ajudarem na compra de lotes de terra. Com a compra das terras as SPCs reembolsariam o valor gasto com a viagem dos imigrantes, com uma margem de lucro, porém, também receberiam subsídios de governos das províncias para compensar as diferenças no preço das passagens que compravam para os imigrantes com destino ao Brasil, que eram mais caras que para os Estados Unidos da América, por exemplo.¹⁰⁹

Embora inicialmente os alemães tenham sido considerados os imigrantes ideais, a realidade não foi bem essa, principalmente por possuírem aspectos culturais que não se encaixaram rapidamente ao que era esperado pelos pensadores da política de imigração à época (o que se chamou de enquistamento), principalmente por não se conformarem com o tratamento dado pelas elites e os maus tratos. Os imigrantes alemães viviam relativamente isolados, em termos linguísticos e culturais, o que também gerou o receio de que ocorresse a secessão do território ao sul do Brasil, e este era um dos principais argumentos dos que eram contrários a esse fluxo migratório.¹¹⁰

¹⁰⁵ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 68.

¹⁰⁶ Ibid., p. 104.

¹⁰⁷ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 120.

¹⁰⁸ Ibid., p. 120.

¹⁰⁹ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 70.

¹¹⁰ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 74-91.

Na verdade, a imigração europeia está naturalizada no debate sobre a colonização e nele, negros e mestiços, livres ou escravos, só eventualmente aparecem como atores sociais descartáveis sob um argumento simplista – o do indireto restabelecimento do tráfico. **Essa figura de retórica tem o propósito de desqualificar a imigração de africanos, em geral considerados inaptos para o trabalho livre na condição de pequenos proprietários rurais.** No pensamento imigrantista do século XIX a escravidão não é percebida como um regime imoral ou ilegítimo, mas simplesmente adjetivada por seu caráter arcaizante, um modelo econômico retrógrado e impeditivo de imigração porque produz uma imagem negativa do país na Europa. **Em resumo, a vigência do regime escravista faz da África apenas um lugar de negros bárbaros e não de imigrantes potenciais. Nesse sentido, não precisavam estar situados no debate sobre imigração.** O esforço classificatório dirigiu-se para a nomeação das virtudes e defeitos de cada nacionalidade europeia, em função do interesse maior: o imigrante agricultor. Eram hierarquias de brancos pautados por habilidades agrícolas, nas quais o fator “raça” não aparece como limitação, e que adentram o século XX. Nas classificações imperam os atributos usualmente associados ao campesinato, incluindo a adjetivação da submissão: o bom colono deve ter amor ao trabalho e à família e respeito às autoridades, além de ser sóbrio, perseverante, morigerado, resignado, habilidoso, etc. Alemães e italianos são as nacionalidades mais frequentemente situadas no topo da hierarquia dos desejáveis “bons agricultores”.¹¹¹ **As menções às incursões indígenas estancadas pela presença colonizadora mostram o lugar reservado aos nativos, designados por um termo depreciativo (bugres) – o desaparecimento.**¹¹²

Conforme explica Giralda Seyferth, nos contratos que eram firmados com os agenciadores havia cuidadosa especificação da nacionalidade dos imigrantes pretendidos. É interessante observar que havia uma hierarquia dentre os próprios brancos europeus em nível de preenchimento das características consideradas desejáveis. A professora dá o exemplo do Decreto 5.663 de 1874, em que o Império elenca quem eram os imigrantes ideais. Na listagem estavam ausentes os portugueses e espanhóis, mas, presentes os bascos e os provenientes do norte da Itália. A lista tinha como a grande prioridade os alemães e austríacos, porém, a exclusão dos europeus provenientes do Sul provavelmente estaria ligada à ideia de latinidade. Outro aspecto é que o imigrante deveria ser agricultor ou artesão, como citado por Giralda Seyferth na análise do Decreto 537 de 1850, em que o colono só poderia desembarcar no país de tivesse consigo os instrumentos de trabalho.¹¹³

Desde as primeiras teorias raciais que produziram o mito ariano, os povos do Mediterrâneo passaram a ser categorizados como raça ou tipo através de critérios morfológicos às vezes imaginados como desabonadores (ou indicadores de “inferioridade”): pele brunóide, cabelos negros, estatura baixa, etc. Mesmo autores menos comprometidos com o pressuposto da desigualdade das raças humanas como Paul Topinard – bastante conhecido no Brasil por sua condição de discípulo de Paul Broca – distinguiu, no seu manual *L'Anthropologie*, os tipos europeus louros dos tipos europeus brunos (aí incluídos os habitantes do sul da França e da Itália, além de espanhóis, portugueses e gregos). Às vezes usava-se, simplesmente, a designação de “povos do meio-dia”, que no jargão racista da segunda metade do século XIX era

¹¹¹ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 120.

¹¹² Ibid., p. 122.

¹¹³ Ibid., p. 121-122.

indicativo de inferioridade por oposição aos “arianos”. Essas teorias tiveram alguma influência no Brasil, às vezes escamoteadas numa retórica ambígua, visível, inclusive, em trabalhos supostamente mais técnicos que expressam posições políticas, (...). Mas os imperativos da política de colonização não estiveram prioritariamente atrelados aos determinismos mais minuciosos das doutrinas tipológicas sobre raça.¹¹⁴

Outro contingente de imigrantes que acabaram por se tornar dos mais numerosos no país foi o de italianos. De acordo com Jeffrey Lesser, representaram 30% das entradas no Brasil entre 1872 e 1972.¹¹⁵ A imigração do Sul da Europa foi resultado de dois processos, a pobreza e as pressões demográficas no velho continente, e o fim da escravatura no Brasil, que estava aliada a intenção dos latifundiários e políticos brasileiros em se valer de uma mão de obra mal remunerada concomitantemente a tentativa de embranquecer o país.¹¹⁶ Os estereótipos da época associavam os imigrantes italianos e os afro-brasileiros à criminalidade, e possuíam uma representação desproporcional nas acusações de violência contra pessoas e propriedades. Os italianos também eram vistos como agitadores no campo político. Outro grande fluxo foi o de espanhóis entre 1882 e 1957, com cerca de 5 milhões que chegaram ao Brasil, contudo, 4 milhões retornaram à Espanha.

O migrante ideal no final do século XIX, era aquele que se deixava assimilar, ou seja, se adequasse e participasse de forma ativa na miscigenação e caldeamento, cumprindo o desígnio de branqueamento. Os indesejáveis se tornaram os protestantes e aqueles que vinham de nações avessas à assimilação.¹¹⁷ Conforme explica Jeffrey Lesser, com a imigração em massa, os imigrantes europeus passaram a afirmar e insistir em sua própria branquidão, assumindo uma consciência das hierarquias raciais no Brasil, principalmente para afastar qualquer aproximação com afro-brasileiros.¹¹⁸

O privilegiamento da Europa, imaginado “celeiro de imigrantes” no Império e na República, não significou uma abertura irrestrita a essa imigração: na legislação são especificados os indesejáveis (incluindo os brancos) – desordeiros, criminosos, mendigos, vagabundos, portadores de doenças contagiosas, profissionais ilícitos, dementes, inválidos, velhos, etc., constantes, por exemplo, do Decreto 9.081, de 1911, que regulamentou o Serviço de Povoamento (e nos decretos que o antecederam). Ciganos, ativistas políticos, apátridas, refugiados também figuraram em muitas listagens de indesejáveis (especialmente depois da Primeira Guerra Mundial). Restrições explicitamente racistas, porém, foram menos comuns, aparecendo de forma clara no Decreto 528, de 1890, que dificultou a entrada de “indígenas da Ásia ou da África”, dispositivo que desapareceu na nova regulamentação da imigração,

¹¹⁴ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 121.

¹¹⁵ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 134.

¹¹⁶ Ibid., p. 134.

¹¹⁷ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 129-131.

¹¹⁸ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 119.

constante do decreto que criou a Diretoria Geral de Povoamento em 1907, pouco antes de iniciar-se a imigração japonesa.¹¹⁹

É possível observar nesse período histórico que o racismo ganhou substância teórica, a partir da utilização de um darwinismo social e supostas teorias das raças, que constituiriam fenômenos prontos e acabados, resultados completamente imutáveis, sendo todo o cruzamento, por definição, entendido como um erro.¹²⁰ Esse processo resultou em afirmações de que existiriam “tipos puros”, e que a miscigenação constituiria uma degeneração racial e social.¹²¹ Tal posicionamento seria contraditório ao que se tentava realizar no Brasil, porém, o desejo do melhoramento racial e embranquecimento se daria a partir da negociação dessa identidade. Sendo impossível a não miscigenação para embranquecer o país, passaram a defender que os traços europeus seriam preponderantes nessa engenharia social, na busca por suprimir características que fossem originárias da população negra e indígena. De acordo com César Augusto S. da Silva, a preferência pela imigração europeia esteve inclusive na Constituição de 1891, incentivando a vinda de imigrantes de cultura latina para o país.¹²²

A imigração de japoneses no início do século XX também gerou discussões entre a elite brasileira. Inicialmente o governo japonês, visando reduzir a pressão demográfica no país e enviar japoneses que pudessem trabalhar em lavouras de alimentos que seriam posteriormente exportadas para o país, direcionou fluxos e correntes migratórias para outros locais do planeta, e o Brasil foi uma das nações procuradas. O governo japonês utilizou uma tática de vender a imagem do país como formado por uma população branca, o que os tornaria hierarquicamente equiparados aos europeus.¹²³ Mas, os fazendeiros e as elites raramente estavam satisfeitos em relação às suas expectativas, e logo descobriram que os japoneses inicialmente vistos como dóceis eram tão avessos aos maus tratos como os outros grupos de imigrantes que já tinham desembarcado no Brasil.¹²⁴

Conforme Neide Lopes Patarra, em 1930 são publicadas as primeiras medidas restritivas a entrada de imigrantes internacionais, muito por conta da crise de 1929 e a crise do café. Após apenas 2 meses no poder, em dezembro de 1930, Vargas adota medidas restritivas à entrada de não nacionais.¹²⁵ Tais restrições se tornam quotas na Constituição de 1934, e depois se repetiu na

¹¹⁹ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 126.

¹²⁰ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 119-120.

¹²¹ Ibid., p. 120.

¹²² SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 120.

¹²³ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 206-209.

¹²⁴ Ibid., p. 210-211.

¹²⁵ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 121.

de 1937.¹²⁶ A Constituição de 1934 trazia artigo inspirado na Lei das Origens Nacionais, de 1924, nos Estados Unidos. Essa lei impôs limites a entrada de imigrantes, em que se fixou a porcentagem anual de 2% do número de imigrantes de cada nação chegados nos últimos 50 anos, com prioridade aos agricultores.¹²⁷ Com o início das hostilidades no continente europeu que resultaram na Segunda Guerra Mundial, os fluxos migratórios com destino ao Brasil praticamente cessaram.¹²⁸

É interessante ressaltar que as bases institucionais dos órgãos que tratam do tema imigratório no Brasil, que tem repercussões até os dias de hoje, foram delineadas durante o Estado Novo.¹²⁹ Também é nesse período da ditadura varguista que se produziu o primeiro Estatuto do Estrangeiro do Brasil, o Decreto Lei nº 406 de 4 de maio de 1938,¹³⁰ que regulou a situação dos refugiados judeus e instaurou a primeira delegacia migratória do país.¹³¹ É importante notar que neste decreto há uma lista de categorias de estrangeiros que não terão sua entrada permitida, incluindo aqueles que se considera a “conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições” e “o governo federal reserva-se o direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens”. A legislação brasileira adotava então critérios de inspiração racista para selecionar os imigrantes interessantes para o país.

Em 1937, um novo senso de urgência foi sentido no Itamaraty. Oswaldo Aranha, o chanceler pró-Estados Unidos ex-embaixador em Washington acreditava que o Japão vinha conspirando com a intenção de repartir a América do Sul em colônias. Alguns oficiais militares eram da mesma opinião.

A partir de abril de 1938, novos decretos foram assinados a fim de reduzir a influência estrangeira no Brasil, alterando o funcionamento das comunidades imigrantes. Uma vasta campanha de brasilidade passou a tomar como alvo imigrantes japoneses e alemães, além de judeus, árabes e outros. Esse programa de homogeneização buscava dissolver elementos distintivos e culturas minoritárias. A entrada de estrangeiros passou a ser estritamente controlada e, os imigrantes residentes foram proibidos de se congregarem em agrupamentos residenciais, tais como colônias étnicas. Foi decretado que apenas brasileiros natos poderiam ser diretores de escolas, e todo o ensino teria que se em língua portuguesa e incluir tópicos “brasileiros”. Em inícios de 1939, o ministro da Justiça determinou que todas as publicações em língua estrangeira teriam que vir acompanhadas de traduções em português. O Ministério da Guerra passou a convocar filhos de residentes estrangeiros para prestar serviço militar, lotando-os em regiões distantes de seu local de nascimento.¹³²

¹²⁶ PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **E-metropolis**, n. 9, ano 3, jun. 2012, p. 8.

¹²⁷ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 221-222.

¹²⁸ PATARRA, Neide Lopes. Op. cit., p. 8.

¹²⁹ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 121-122.

¹³⁰ BRASIL. **Decreto Lei nº 406 de 4 de maio de 1938**. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.

¹³¹ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 122.

¹³² LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 223.

As razões que levaram à implantação de um sistema tão rigoroso de controle e seleção de estrangeiros eram apresentadas ao público como coerentes com a política que buscava reforçar os valores e ideais nacionais.¹³³ O Estado Novo tratou de intervir impositivamente, buscando fazer as suas propostas de inserção nacional dos estrangeiros conforme seus projetos nacionalistas, que incluíam uma política imigratória claramente seletiva e restricionista.¹³⁴ A política imigratória no Brasil de fato estabeleceu critérios e regras a serem cumpridas quanto ao tipo de imigrantes que o Estado Novo considerava indesejável e o que considerava desejável.

No grupo de pessoas consideradas ideais para as futuras gerações de brasileiros estavam os portugueses e suecos. No grupo dos inadequados, os indesejáveis, incluídos orientais, negros, indígenas, judeus e todos os considerados “não brancos”, além dos portadores de deficiências físicas congênitas ou hereditárias, os doentes físicos ou mentais e os homens e mulheres fora da idade reprodutiva.¹³⁵

O Estado Novo vivia um paradoxo. Por um lado, continuava interessado em atrair fluxos migratórios, desde que previamente selecionados, e por outro lado, atento em restringir ao máximo a entrada de imigrantes considerados indesejáveis, a partir de características eugenistas, desde padrões étnicos até idade, saúde, características físicas, morais, entre outras.¹³⁶ De acordo com análise feita por Fábio Koifman, aqueles que eram considerados indesejáveis tinham contra si todo o rigor da lei, em contrapartida, os considerados desejáveis, tinham em seu favor toda a leniência possível.¹³⁷ O governo de Getúlio Vargas foi marcado por uma política migratória restritiva e securitária, mas ao mesmo tempo ambivalente e obscura.¹³⁸

Durante esse período, muitos se viam atraídos pelas ideias racistas de regeneração nacional que tinham bastante aceitação na Europa, então se justificava a restrição a entrada de imigrantes por razões ideológicas. Mas, essas ideias encontravam eco na classe média urbana da época, que não queriam a concorrência dos imigrantes, e quando houve o aumento dos índices de desemprego, os imigrantes se tornaram o bode expiatório para os problemas econômicos.¹³⁹

Foi nessa atmosfera carregada que, entre 1930 e 1935, os políticos brasileiros mudaram drasticamente seu discurso sobre imigração e imigrantes. Os ataques à imigração passaram a fazer parte da agenda do governo, e as velhas ideias sobre o “branqueamento” do Brasil foram reformuladas em termos de políticas federais visando ao “abrasileiramento”. Três aspectos da nova legislação merecem especial atenção. O primeiro usava a classe da passagem marítima para o Brasil para definir a condição legal

¹³³KOIFMAN, Fábio. **Imigrante ideal**. Op. cit., p. 28.

¹³⁴ Ibid., p. 30.

¹³⁵ Ibid. p. 38.

¹³⁶ Ibid., p. 43.

¹³⁷ Ibid., p. 41.

¹³⁸ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 123.

¹³⁹ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 190.

de turista ou imigrante, convertendo todos os passageiros de terceira classe em imigrantes, cuja entrada passou a ser limitada. O segundo era que os pobres tornaram-se oficialmente indesejáveis, uma vez que todos tinham agora que mostrar provas de independência financeira como condição para a entrada no Brasil com uma passagem de terceira classe. A terceira inovação foi a criação das “cartas de chamada”. As chamadas, como eram geralmente conhecidas, eram formulários oficiais que permitiam que residentes no Brasil “chamassem” seus familiares, fornecendo garantia de apoio financeiro e uma passagem pré-paga. O sistema de chamada acabou por aumentar os obstáculos burocráticos, uma vez que tinham que ser aprovados pela polícia e, em seguida, legalizados pelo Departamento de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. (...) Os que persistiam vieram a descobrir que a informação era usada pela polícia e pelo governo federal para fins políticos.¹⁴⁰

No período que coincidiu com a ascensão do nazismo, houve repressão nas áreas de colonização alemã e em centros urbanos, principalmente porque havia por parte do governo o objetivo de nacionalizar e assimilar os grupos que se mantinham enquistados, em uma irreducibilidade étnica, contrariamente a ideia de *melting pot* ou fusão, buscada pelas autoridades brasileiras.¹⁴¹

Entre 1937 e 1945 uma parcela significativa da população brasileira sofreu interferências na vida cotidiana produzidas por uma “campanha de nacionalização” que visava ao caldeamento de todos os alienígenas em nome da unidade nacional. A categoria “alienígena” — preponderante no jargão oficial — englobava imigrantes e descendentes de imigrantes classificados como “não-assimilados”, portadores de culturas incompatíveis com os princípios da brasilidade. A campanha foi concebida como “guerra” para erradicação de ideias alienígenas, com o objetivo de impor o “espírito nacional” aos patricios que formavam “quistos étnicos” erroneamente tolerados pelo liberalismo da República Velha. Seus idealizadores criticavam, sobretudo, a política de colonização com imigrantes mantida durante a Primeira República, argumentando que a elite não corrigiu os “erros” cometidos no Império, permitindo que estrangeiros formassem núcleos isolados, quase imunes ao processo assimilador característico da formação social brasileira. O Exército teve papel preponderante na concepção e efetivação prática da campanha, pressupondo que os núcleos de “colonização estrangeira” constituíam “quistos” no corpo da nação. Na visão militar, uma anomalia desse tipo só podia ser eliminada através da ação cívica de todos os patriotas que pretendiam viver num Brasil uno, independente e forte. A presença de grupos étnicos formados no curso do processo migratório, concentrados de forma expressiva nos quatro estados mais ao sul do país, suscitou diversas manifestações de xenofobia no âmbito dos discursos nacionalistas mais radicais, mesmo antes de 1889.

(...) Trata-se, pois, de um discurso nacionalista aparentemente novo, que retoma a velha retórica sobre o “perigo alemão” construída a partir de denúncias sobre as atividades pangermanistas no Sul, antes da Primeira Guerra Mundial.

(...) Prisões arbitrárias, policiamento ostensivo, humilhações públicas como castigo pelo uso de língua estrangeira, cerceamento de atividades produtivas, associações esportivas requisitadas para uso militar etc. marcaram o cotidiano tenso de algumas regiões onde a maioria da população se enquadrava na categoria dos alienígenas.¹⁴²

¹⁴⁰ LESSER, Jeffrey. Op. cit., p. 190.

¹⁴¹ SEYFERTH, Giralda. Op. cit., p. 140-141.

¹⁴² SEYFERTH, Giralda. A assimilação dos imigrantes como questão nacional. *Mana*, São Paulo, n. 3, v. 1, abr. 1997, p. 95-97.

Após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente em 1948, já na administração de Eurico Gaspar Dutra, a política adotada pelo Brasil não foi tão diferente das anteriores, em que se concedia vistos aqueles que eram compreendidos como possuidores de saúde, conduta considerada boa, sem antecedentes criminais, que não tivessem praticado atos contra a segurança nacional e que se enquadrassem na composição étnica do país.¹⁴³ De acordo com Giralda Seyferth se configurou no Brasil um nacionalismo étnico suscitado pela continuidade dos fluxos migratórios e alimentado por uma falsa ideia de hierarquia racial, com a superioridade civilizatória dos brancos europeus. A ideia de subordinar a nacionalidade à raça persistiu, mesmo com as ações que buscavam a mestiçagem em curso. Para a autora, trata-se de algo que vai além do sentimento estritamente político e territorial de um Estado-nação, mas também ao mito de formação do povo.

O pré e pós-Segunda Guerra Mundial merecem alguns comentários sobre o cenário global para que seja possível compreender o que ocorreu internamente, principalmente naquilo que influenciou os estudos sobre o tema imigratório, as Convenções sobre os refugiados, e a política adotada pelo Brasil. José H. Fischel de Andrade explica que a proteção de refugiados, de forma coordenada teve início com a Liga das Nações, em grande medida por todos os fatos que ocorreram antes, durante e depois da Primeira Guerra Mundial.¹⁴⁴ O quadro no continente europeu era complexo diante da multiplicidade de razões para as movimentações em massa, e não havia um estatuto jurídico que pudesse ser aplicado à situação que se colocava.¹⁴⁵

O trabalho da Liga das Nações foi direcionado para grupos de russos, armênios, assírios, assírios-caldeus, “assimilados” e turcos.¹⁴⁶ A atuação inicialmente se deu levando em consideração a nacionalidade e o aspecto geográfico, pela criação de Alto Comissariado com tempo de mandato pré-definido, que se mostrou ineficaz com o passar do tempo, o que só foi mudar com a criação do Sistema das Nações Unidas e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951,¹⁴⁷ após emergir uma nova concepção de direitos humanos calcada na ideia de dignidade humana, que estabeleceu uma definição geral e universal para refugiado.¹⁴⁸

A política brasileira para imigração durante esse período histórico tinha duas diretrizes: a primeira seria o alinhamento com os países Aliados, e a segunda, com as orientações do Conselho de Imigração e Colonização (CIC), criado em 1938, que contava com profissionais de diversos

¹⁴³ Ibid., p. 240.

¹⁴⁴ ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**. Evolução Histórica (1921 – 1952). Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996, p. 20.

¹⁴⁵ Ibid., p. 22.

¹⁴⁶ Ibid., p. 32.

¹⁴⁷ Ibid., p. 32.

¹⁴⁸ REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti. Entre deslocados e espontâneos: a imigração para o Brasil no pós-Segunda Guerra. In: REZNIK, Luís (Org.). **História da Imigração no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020, p. 207-212.

setores e tinha como meta a coordenação e sistematização de questões ligadas à imigração.¹⁴⁹ Nos anos finais do Estado Novo, que coincidiu com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Decreto Lei nº 7.967, de 27 de agosto de 1945,¹⁵⁰ que dispunha sobre a imigração e colonização foi promulgado, e embora não abolisse a regra das quotas, deu início a um novo momento de recepção de fluxos migratórios no país.¹⁵¹ O fim do Estado Novo proporcionou uma maior atenção e abertura no campo imigratório.¹⁵²

Art. 1º Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei.

Art. 2º **Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional.**

Art. 3º A corrente imigratória espontânea de cada país não ultrapassará, anualmente a cota de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1 de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933. O órgão competente poderá elevar a três mil pessoas a cota de uma nacionalidade e promover o aproveitamento dos saldos anteriores.

Parágrafo único. Quando se criar novo Estado, ser-lhe-á fixada uma cota, tendo-se em vista especialmente a nacionalidade ou as nacionalidades nêle incluídas.

Para o governo federal à época, a imigração de portugueses já era vista como desejável, e em 1950 a supressão do regime de cotas passou a abranger outras nacionalidades como a de franceses e espanhóis,¹⁵³ provavelmente por serem vistos como mais próximos culturalmente e etnicamente em razão de sua latinidade.

Nesse contexto havia, em linhas gerais, dois tipos de fluxo migratório para o Brasil: a imigração dirigida e a imigração espontânea. O pós-Segunda Guerra ensejou transformações importantes nas políticas de imigração e a temática da imigração gozava de importância nos meios políticos. O Brasil participou de diversos acordos com organismos multilaterais e também de acordos bilaterais entre Estados nacionais. Entre os anos 1947 e 1952, observa-se um tipo de imigração voltado à recepção dos deslocados e refugiados do pós-Segunda Guerra, momento no qual o Brasil lançava novos parâmetros de análise sobre o tema que, inclusive, influenciariam suas ações nas décadas seguintes. Já a partir de 1952 há um alargamento desse fluxo migratório dirigido, não sendo apenas de deslocados e refugiados, mas também do excedente populacional especializado na Europa. Importa destacar que a imigração espontânea, sobretudo de portugueses, também foi um importante marco nesse período de análise.

(...) no imediato pós-Segunda Guerra, seriam marcadas pelos deslocados e refugiados. Seu ingresso em território nacional foi regido pelos arts. 9, 10, 11 e 12 do Decreto Lei nº

¹⁴⁹ Ibid., p. 219.

¹⁵⁰ BRASIL. **Decreto-lei nº 7967, de 27 de agosto de 1945.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967impressao.htm#:~:text=DEL7967impressao&text=Art.,condições%20estabelecidas%20por%20est a%20lei. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁵¹ REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti. Op. cit., p. 219.

¹⁵² Ibid., p. 220.

¹⁵³ Ibid., p. 220.

7.967/1945.¹⁵⁴ Para a concessão de visto permanente, o nono artigo do capítulo 1 previa que tal visto seria concedido ao estrangeiro que estivesse em condições de permanecer definitivamente no Brasil e nele pretendesse se fixar, porém, conforme o art. 11, tal visto não poderia ser concedido ao estrangeiro

Art. 11. Não se concederá visto ao estrangeiro:

I menor de 14 anos de idade, salvo se viajar em companhia de seus pais, ou responsáveis, ou vier para a sua companhia;

II indigente ou vagabundo;

III que não satisfaça as exigências de saúde prefixadas;

IV nocivo à, ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições;

V anteriormente expulso do país, salvo se a expulsão tiver sido revogada;

VI condenado em outro país por crime de natureza que, segundo a lei brasileira, permita sua extradição.¹⁵⁵

Nesse período o tema imigratório foi bastante debatido, e a mídia da época questionava se o Brasil precisava de imigrantes. Aqueles que se colocavam favoravelmente, diziam que o que se buscava eram imigrantes interessantes para a nação, que fossem especializados, e ajudassem no desenvolvimento econômico e industrial do país, assim como passíveis e dispostos à assimilação, contribuindo, em última análise, para a ideia de nacionalidade.¹⁵⁶ A assimilação permitiria um melhoramento das capacidades do trabalhador nacional por ter contato com novas técnicas, mas também contribuiria com a formação da nacionalidade na medida em que se deixasse ser absorvido e incorporado ao corpo nacional da sociedade brasileira.¹⁵⁷

Luís Reznik e Guilherme Marques explicam que em outubro de 1946 uma delegação do governo federal foi enviada à Europa a fim de recrutar europeus dispostos a se fixarem no Brasil, e havia um ranking de nacionalidades as quais mais se aproximavam do ideal buscado, e se baseavam em estereótipos sobre supostas capacidades e propensões intelectuais, sociais e morais de coletivos étnico-nacionais, e tais critérios eram utilizados nos processos para selecionar os refugiados.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Art. 9º O visto permanente será concedido ao estrangeiro que estiver em condições de permanecer definitivamente no Brasil e nele pretenda fixar-se.

Art. 10. O visto permanente especial será concedido ao estrangeiro que, estando nas condições do artigo anterior, seja excluído da cota de acôrdo com o estabelecido na letra d do artigo 4º.

Art. 12. Para obter visto permanente, o estrangeiro deve apresentar à autoridade consular:

I passaporte;

II prova de saúde.

§ 1º O estrangeiro maior de 60 anos, que não viajar em companhia ou para junto de pessoa de sua família, deve provar que dispõe, para sua subsistência, de renda mensal estabelecida pelo órgão competente.

§ 2º Pela concessão de visto permanente serão cobrados os emolumentos constantes da tabela anexa.

§ 3º Será gratuita a concessão do visto permanente especial, a que se refere o art. 10.

¹⁵⁵ REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti. Op. cit., p. 221-222.

¹⁵⁶ Ibid., p. 223-224.

¹⁵⁷ Ibid., p. 229.

¹⁵⁸ REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti. Op. cit. p. 223-225.

Os elementos considerados de forma positiva na avaliação era: a formação profissional, a religiosidade, as condições de saúde, adaptabilidade ao clima, a possibilidade da migração familiar, não ter propensão à criminalidade, higiene e que não se identificassem com a ideologia comunista.¹⁵⁹ Os refugiados deveriam então, ser agentes de propulsão do desenvolvimento econômico, e neste momento, o interesse não era apenas no povoamento e atração de trabalhadores rurais para a atividade de agricultura, é possível perceber o interesse do Estado brasileiro em utilizar a mão de obra desse trabalhador imigrante ou refugiado no setor industrial. Havia a percepção no setor da necessidade de contratação e atração de mão de obra qualificada e especializada para atuar nessas atividades, principalmente no estado de São Paulo, e esse era o principal critério para aceitação desse fluxo migratório.¹⁶⁰

Já na década de 1950, o cenário mundial era de bipolarização em relação aos Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, momento em que findava o mandato da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) e se criava o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), influenciado pelas constantes crises entre os dois blocos. Luís Reznik e Guilherme Marques apontam também um outro órgão com importância para o tema naquele período, o Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias (Cime).¹⁶¹

Diferentemente do que inicialmente se pensava, os fluxos migratórios de refugiados não cessaram após o fim da Segunda Guerra Mundial, o que levou a negociação e coordenação para gestão dos fluxos migratórios no continente europeu. O Brasil, através do Cime, dentre imigrantes e refugiados, recebeu entre 1952 e 1977 um quantitativo de 119.785 pessoas. Outra forma pela qual o Brasil atraiu imigrantes foi por meio de acordos bilaterais de migração diretamente com os países europeus, como por exemplo, Itália e Espanha.¹⁶² Contudo, o objetivo ainda era o mesmo, atrair europeus qualificados. Para coordenar o recebimento dos grupos de refugiados e imigrantes em geral, o governo brasileiro criou o Instituto Nacional de Imigração e Colonização pela Lei nº 2.163,¹⁶³ de 5 janeiro de 1954, para executar a política migratória que passou a ser prevista na Constituição de 1946,¹⁶⁴ mas mesmo recebendo grupos de refugiados, a legislação não os reconhecia como tal, mas sim, como imigrantes internacionais comuns.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Ibid., p. 225-226.

¹⁶⁰ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 127-128.

¹⁶¹ REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti. Op. cit., p. 230.

¹⁶² Ibid., p. 234.

¹⁶³ BRASIL. **Decreto-lei nº 2163, de 05 de janeiro 1954**. Disponível em: Disponível em: [¹⁶⁴ REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti. Op. cit., p. 130-131.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2163.htm#:~:text=LEI%20No%202.163%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201954.&text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Art. Acesso em: 21 ago. 2023.</p></div><div data-bbox=)

¹⁶⁵ Ibid., p. 131.

A década de 1950 se constituirá como o último momento de grandes deslocamentos para o Brasil, durante o século XX. A partir dos anos 1960, o movimento imigratório iniciou um declínio mais acentuado. A título de comparação, nos primeiros anos dessa década, segundo os dados presentes nos Anuários Estatísticos do Brasil, o número de imigrantes que ingressaram no país remonta às cifras da década de 1930 pós-políticas de restrição, e nos anos finais da década de 1960 continuaria mantendo níveis baixos. Limitavam-se, muitas vezes, a técnicos e profissionais especializados em setores de economia, mas não se configurando como levas imigratórias que ensejaram políticas de Estado para sua gestão.¹⁶⁶

Ou seja, este é o período da política de chegada dos refugiados, sobretudo por meio das organizações não-governamentais, estabelecendo uma prática de reassentamento e de integração local, com participação direcionada e seletiva do governo brasileiro. Tentava-se atrair e estimular estrangeiros para a indústria e para a mão de obra especializada, ainda que em pequenos grupos, visto que crescia a economia e a industrialização do país, e isto induzia o governo a estabelecer uma política migratória estimulada. Contudo, ainda que reconhecidos como refugiados no sistema internacional, eram acolhidos como imigrantes econômicos comuns.¹⁶⁷

Os fluxos se inverteram nos anos 1980, em que se passou a ter um número considerável de brasileiros se deslocando para o exterior, ou seja, o país que era historicamente receptor de imigrantes, passou a ver sua população buscando oportunidades em outros países.¹⁶⁸ Ainda nos dias de hoje o número de brasileiros no exterior supera o número de não nacionais vivendo no Brasil, a comunidade brasileira no exterior ultrapassou os 4,5 milhões de cidadãos segundo dados referentes ao ano de 2022.¹⁶⁹

No que tange especificamente ao refúgio, como era de se presumir pelo desenrolar do contexto político e as ações do governo federal antes, durante e após o Estado Novo, pouco engajamento nas ações lideradas pela Liga das Nações. Porém, como já mencionado, a situação mudou de figura após a Segunda Guerra Mundial, justamente pelo interesse em atrair refugiados pelos programas de reassentamento da OIR, principalmente pela possível oferta de mão de obra qualificada e de origem europeia.¹⁷⁰ A preponderância dos interesses pela imigração em detrimento da motivação humanitária pelas ações voltadas à recepção de refugiados não era encoberta pelo Brasil (assim como pelos demais países de reassentamento).¹⁷¹

Com o paralelo desenrolar das atividades internacionais e da aceleração das discussões sobre a criação do ACNUR e da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, a participação do Brasil não se mostrou mais engajada do que o que se verificava em

¹⁶⁶ Ibid., p. 244.

¹⁶⁷ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 132.

¹⁶⁸ PATARRA, Neide Lopes. Op. cit., p. 9.

¹⁶⁹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade brasileira no exterior** – estatísticas 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/comunidade-brasileira-no-externo-2013-estatisticas-2022>. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁷⁰ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 40-42.

¹⁷¹ Ibid., p. 42.

relação à OIR. A ratificação da Convenção de 1951 ocorreu somente em 1960, mediante reservas aos arts. 15 e 17 (que tratam sobre a liberdade de associação e de exercício profissional). Já haviam se passado seis anos desde a entrada em vigor da Convenção. Além disso, o Brasil aderiu às limitações temporal e geográfica de definição de refugiado, comprometendo-se unicamente ao reconhecimento de pessoas deslocadas pelos fatos ocorridos até 01/01/1951 em solo europeu. (...)

De fato, segundo a cronologia indicada acima, ainda durante o Regime Militar, em 1971, o país aderiu ao Protocolo de 1967, mas tão somente para desvincular a aplicação da Convenção de 1951 da sua cláusula temporal.¹⁷²

O Brasil viveu uma ditadura militar, em que os interesses nacionais se pautavam pela noção de segurança, vinculada à ideia de ameaça comunista, que perpassava tanto o plano internacional como o doméstico.¹⁷³ Na seara doméstica, instituíram-se normas e instituições voltadas para a questão securitiva, formando-se um aparato institucional, no âmbito estatal, para controlar e reprimir a sociedade,¹⁷⁴ e o tema do refúgio também foi incluído na pauta securitária.

A legislação imigratória regulamentava o ingresso de estrangeiros no país a partir do ideário securitivo, que tratava o imigrante como perigo potencial à nação. Ao mesmo tempo, levava em conta a necessidade de mão de obra qualificada que se fazia presente no mercado de trabalho interno, ligada ao desenvolvimento socioeconômico nacional.¹⁷⁵

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967 visava suprir algumas lacunas da Convenção, principalmente a restrição temporal e geográfica. Mas, a aplicação da definição a refugiados que não tivessem origem europeia parecia não interessar, naquele momento, ao governo brasileiro.¹⁷⁶ Segundo Larissa Leite, a ratificação era uma forma de demonstrar para a comunidade internacional que o Brasil não estava isolado,¹⁷⁷ principalmente por ter passado a ser visto como um Estado violador de direitos humanos. Além disso, havia certa resistência em ampliar o conceito de refugiado para abarcar pessoas asiáticas-africanas, entendidas como “novos refugiados”.¹⁷⁸

Os argumentos levantados para tanto se fundavam em fatores socioeconômicos e demográficos. Fazia-se presente também a questão jurídica, já que o Brasil, quando da assinatura e ratificação da Convenção, havia adotado a reserva geográfica, assumindo compromissos internacionais apenas em relação aos refugiados europeus. (...)

¹⁷² Ibid., p. 44.

¹⁷³ MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 377 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012, p. 97.

¹⁷⁴ Ibid., p. 98.

¹⁷⁵ Ibid., p. 99.

¹⁷⁶ Ibid., p. 106.

¹⁷⁷ LEITE, Larissa. Op. cit., p. 45.

¹⁷⁸ LEITE, Larissa. Op. cit., p. 45.

Novamente, destacavam-se questões sociais e econômicas envolvidas na entrada de imigrantes no país, os quais deveriam suprir a necessidade de mão de obra especializada no país, nos moldes da política imigratória.¹⁷⁹

Ficava claro que a adesão do Brasil ao Protocolo Adicional da Convenção de 1951 não significava um desejo real de comprometer-se à ampliação da proteção de refugiados.¹⁸⁰

Durante a ditadura militar foi criado o Conselho de Segurança Nacional (CSN), pelo Decreto Lei nº 200 de 1967, órgão que assessorava o Presidente da República para assuntos de segurança nacional e internacional, e¹⁸¹ para a Secretaria Geral do CSN, a questão dos refugiados deveria ser tratada com cautela para não prejudicar ou afetar os interesses nacionais.¹⁸² Já o Decreto Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969,¹⁸³ previa os crimes contra a segurança nacional, trazendo como sua definição: “a segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna”, e as penas aplicadas para a prática desses crimes abrangiam a pena de morte e a prisão perpétua.¹⁸⁴

Com fins de pôr em prática ações que visavam a preservação da segurança nacional, foram editados decretos lei também sobre o tema migratório. O Decreto Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969,¹⁸⁵ previa a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, que em seu Artigo 73 previa ser passível de expulsão o estrangeiro que atentasse contra a segurança nacional, e o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970,¹⁸⁶ que regulamentava o Decreto Lei nº 941, que em seu Artigo 1º dizia:¹⁸⁷

Art. 1º. Êste Decreto regula a entrada, permanência, registro e saída de estrangeiro do território nacional, a expulsão, deportação e extradição, bem como os direitos e deveres do estrangeiro e a respectiva naturalização. Em sua aplicação ter-se-á em vista preservar a segurança nacional, a composição étnica do Brasil, sua organização institucional, e seus interesses político, sócio-econômicos e culturais.

¹⁷⁹ MOREIRA, Julia Bertino. Op. cit., 2012, p. 106.

¹⁸⁰ LEITE, Larissa. Op. cit., p. 46.

¹⁸¹ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 134.

¹⁸² MOREIRA, Julia Bertino. Op. cit., p. 100.

¹⁸³ BRASIL. **Decreto Lei nº 406 de 4 de maio de 1980.** Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.

¹⁸⁴ MOREIRA, Julia Bertino. Op. cit., 2012, p. 98.

¹⁸⁵ BRASIL. **Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADica%20do,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=Art.,condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20neste%20Decreto%2Dlei. Acesso em 23 ago. 2023.

¹⁸⁶ BRASIL. **Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regulamenta%20o%20Decreto%2Dlei%20n%C3%B0,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. Acesso em 23 ago. 2023.

¹⁸⁷ MOREIRA, Júlia Bertino. Op. cit., 2012, p. 98.

O Brasil se tornou um país de trânsito para refugiados das ditaduras da América Latina, o que ocorria principalmente com o intermédio da Igreja Católica e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) o que não significa que não foram colocadas barreiras para tal. O governo ditatorial não permitiu, por exemplo, o estabelecimento de um escritório independente do ACNUR em território nacional.¹⁸⁸ Mas, ainda que visando uma imagem positiva no exterior, o Brasil inseriu previsão sobre asilo no Estatuto do Estrangeiro de 1980, embora tenha sido um diploma jurídico elaborado sem o debate democrático e com uma perspectiva securitária.¹⁸⁹ A proposta de lei foi enviada pelo presidente João Figueiredo ao Congresso Nacional em regime de urgência, e foi aprovada três meses depois.¹⁹⁰ O Estatuto do Estrangeiro fazia uma única menção aos refugiados e apátridas, apenas para conferir a competência à Polícia Federal para emitir passaporte ou documento de viagem para esses indivíduos.¹⁹¹

A Declaração de Cartagena, muito citada pela expansão do conceito de refugiado, não teve a presença do Brasil na reunião que aprovou seu texto, e sequer assinou naquele momento.¹⁹² O ponto de virada se deu na metade da década de 1980, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse marco, algumas resoluções e portarias foram editadas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), porém, o ponto de estabelecimento de uma perspectiva de proteção internacional do refugiado e da pauta de direitos humanos foi a promulgação da Lei de Refúgio, Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Esse breve levantamento de alguns dos fatos importantes para o tema da imigração e do refúgio no Brasil demonstra que historicamente o Estado brasileiro teve grande preocupação e desenvolveu um projeto para selecionar pessoas consideradas desejáveis para se fixarem no país. Grande parte da população brasileira foi excluída desses debates - pessoas negras escravizadas, população indígena e originária, assim como a geração de nascidos em solo brasileiro. A perspectiva da modernidade pautada por um pretense racionalismo (pseudo)científico conjugado ao racismo perpassou o modelo colonial, chegando até os dias atuais, em que se debate o racismo estrutural.

A seleção dos desejáveis tinha origem no território do continente europeu, em que se buscava nitidamente embranquecer o país, e civilizar a população, já que se acreditava em uma superioridade racial. Dentre os próprios europeus, haviam os mais desejáveis, aqueles que eram considerados bons agricultores/trabalhadores, cristãos, que migrassem em família para aqui se

¹⁸⁸ Ibid., 116-117.

¹⁸⁹ LEITE, Larissa. Op. cit., p. 47.

¹⁹⁰ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 143.

¹⁹¹ Ibid., p. 145.

¹⁹² MOREIRA, Júlia Bertino. Op. cit., 2012, p. 172.

estabelecerem. Os imigrantes além de tudo deveriam contribuir para o crescimento econômico, de forma que seriam desejáveis apenas se possuíssem alguma habilidade profissional. Como demonstrado, pessoas com enfermidades, deficiências ou que por algum motivo se entendesse que causavam riscos à segurança nacional, não eram bem-vindos no país, na verdade, eram indesejadas e encontrariam todas as barreiras impostas de forma deliberada pelo Estado. Esse projeto esteve presente na legislação e no estabelecimento de políticas concretas do país até a segunda metade do século XX, em que no Brasil vigorou até 2017 o Estatuto do Estrangeiro, formulado em um período ditatorial, a partir das preocupações com a segurança nacional, e que enxergava o imigrante com desconfiança, tendo sua permanência admitida desde que fosse mão de obra apta para atuação e contribuição para a economia do país.

De certo modo, é possível visualizar um utilitarismo ou instrumentalização do imigrante, já que o elemento, para além dos objetivos de formação de uma nacionalidade/identidade étnica, seria o potencial de agregação de novas técnicas ou que empreendessem algum tipo de atividade que interessasse ao crescimento econômico. Mesmo após a Segunda Guerra Mundial, os interesses nacionais superaram uma verdadeira atuação humanitária, de forma que a política migratória foi empregada como mecanismo de seleção dos desejáveis e barreira aos indesejáveis.

1.3. Acolher ou reprimir? A política migratória como mecanismo de exclusão e punição

Diante do fenômeno da mobilidade humana em âmbito internacional se coloca um paradoxo: a proteção da soberania estatal ou a proteção dos direitos humanos? Nem sempre a resposta é uma coisa ou outra, mas é possível que haja um espectro cinzento, em que ambas as possibilidades coexistem, e ao que parece, é o mais comum nos dias atuais, com os regramentos para entrada e permanência de não nacionais ou requisito para solicitantes de refúgio, decorrentes do ordenamento jurídico interno ou de tratados internacionais.

Os direitos do migrante, a começar pela sua liberdade de ir e vir, se chocam com a soberania nacional e o domínio territorial. É o conflito entre os direitos humanos universais e a divisão do mundo em Estados-nação.

(...) Assim, as migrações trazem à luz um dilema constitutivo que compromete profundamente as democracias liberais. O dilema filosófico leva a uma tensão política aberta entre a soberania do Estado e a adesão aos direitos humanos.¹⁹³

¹⁹³ DI CESARE, Donatella. **Estrangeiros residentes**. Uma filosofia da migração. Belo Horizonte: Âyine, 2020, p. 26-27.

Neste sentido, algumas ações estatais de defesa de sua soberania chamam atenção, são aquelas destinadas ao controle de suas fronteiras, que são tentativas de impedir que o imigrante ou solicitante de refúgio ultrapasse a barreira não apenas geográfica, mas cultural, econômica e social, gerando também debates, como já demonstrado, sobre o impacto na coesão da identidade nacional. O que se tem visto nas últimas décadas é o recrudescimento de políticas de detenção, deportação, limitação de direitos e securitizadoras, que foram fortalecidas e aceleradas em escala internacional após o ataque às torres gêmeas nos Estados Unidos.

Assim, a classificação e restrição das pessoas consideradas indesejáveis retorna a pauta da política interna e externa dos atores estatais. Além disso, há um crescente movimento de “confusões” (deliberadas ou não) dos conceitos de migração forçada e voluntária, em que de modo geral se argumenta que o instituto do refúgio vem sendo utilizado de forma abusiva, e as pessoas que realizam tal solicitação de reconhecimento do status de refugiado não se encontrariam em situação real de risco, o que ao fim e ao cabo, enfraquece os sistemas internacionais de proteção.¹⁹⁴

É possível fazer essa análise a partir da leitura de Harsha Walia sobre 4 possíveis estratégias de governança de fronteiras. A primeira estratégia seria a de exclusão, e por meio dela, ocorre a contenção do fluxo migratório através da utilização de muros, centros de detenção e deportações. A governança por exclusão fortaleceria o controle territorial e solidificaria uma identidade nacionalista racializada, e criminalizaria imigrantes e refugiados como “indesejáveis” e invasores”.¹⁹⁵ Detenções em massa e a utilização da força militar teriam como objetivo punir, intimidar e deter.¹⁹⁶ A ideia de ilegalidade surgiria a partir da atuação estatal para tornar o ato de migrar ilegal, ou seja, se trata de uma decisão política do Estado estabelecer restrições que podem resultar no status migratório irregular para grupos de imigrantes ou solicitantes de refúgio. Para a autora, o componente racial exerce ainda um papel importante, e atores estatais utilizam a segurança das fronteiras como mobilizador da atenção pública, e acabam criando, através de seu discurso, figuras como o invasor, criminoso, ilegal e terrorista, o que pode levar a securitização do tema, com o objetivo de proteção contra essa ameaça externa.¹⁹⁷

A segunda estratégia seria a difusão territorial por meio da internalização e externalização do controle das fronteiras. Para isso, se aplicaria diversas tecnologias de vigilância, porém, a fronteira como conceito de separação/divisão pode ser também transportada para dentro do Estado-nação, quando ficam nítidas as barreiras entre nacionais e não-nacionais no acesso a direitos ou a

¹⁹⁴ SILVA, César Augusto S. Op. cit., p. 31-38.

¹⁹⁵ WALIA, Harsha. **Border & Rule**: global migration, capitalism and the rise of racist nationalism. E-book. Chicago: Haymarket Books, 2021, p. 73.

¹⁹⁶ Ibid., p. 73.

¹⁹⁷ WALIA, Harsha. Op. cit., p. 73-75.

serviços públicos, por exemplo. A externalização das fronteiras tem ganhado espaço com essa movimentação imaginária das fronteiras de um Estado para outro, a partir por exemplo de acordos de cooperação com países terceiros, como meio de impedir e reter possíveis imigrantes e solicitantes de refúgio antes mesmo que se aproximem de sua fronteira territorial. Assim, é possível notar esse mecanismo na atuação da União Europeia.¹⁹⁸

A externalização da fronteira através da implementação de processo de “controle” remoto em cooperação com os países de origem e de trânsito, tronou-se numa das dimensões centrais da gestão migratória. Implementaram-se vários mecanismos fora das fronteiras europeias que impedem os migrantes de aceder à jurisdição europeia. Assim, os países de trânsito e de origem, como o Marrocos, converteram-se em Estados tampão para aqueles migrantes que não conseguem alcançar o território de um Estado-membro da EU. Ao “deslocar” o problema, estes países terceiros convertem-se nos guardiões das fronteiras da EU e são responsáveis por deter as migrações para a EU.

(...) Apesar desta externalização da fronteira, também houve um movimento para dentro, através da adoção de instrumentos de controle interno, como são os processos extraordinários de regularização ou a aplicação de detenções e deportações.¹⁹⁹

A terceira estratégia seria uma inclusão mercantilizada de trabalhadores imigrantes e refugiados, documentados ou não, temporários ou não, como força de trabalho precarizada pelo risco iminente de deportações. A quarta estratégia seria o controle discursivo, baseado principalmente na ideia de crise e apresentação da segurança como resposta, além da desqualificação dos motivos pelos quais essas pessoas imigram, principalmente no caso dos solicitantes de refúgio, que poderiam ser na verdade migrantes econômicos.²⁰⁰

De acordo com Abdelmalek Sayad, o fenômeno da imigração vive uma dupla contradição: é um estado provisório que se prolonga no tempo ou um estado duradouro que passa o sentimento de provisoriedade? Para o autor, o que se impõe a todos, sociedade que recebe, sociedade de origem e o próprio imigrante é a alimentação dessa ilusão coletiva de provisoriedade, e se todos os atores concordam com essa ilusão, e porque ela permite que cada um componha com as contradições próprias à posição que ocupa, e isso sem ter o sentimento de estar infringindo as categorias habituais de construção do que é ser imigrante.²⁰¹

Para Abdelmalek Sayad, um imigrante é essencialmente uma força de trabalho, provisória, em trânsito, e sua estadia está autorizada inteiramente em razão do trabalho, que seria a única razão

¹⁹⁸ Ibid., p. 77-83.

¹⁹⁹ FERREIRA, Susana. Migrações na fronteira sul da União Europeia: o dever de assistência dos Estados Europeus. *Nação e Defesa*, Brasília, n. 160, dez. 2021, p. 89.

²⁰⁰ WALIA, Harsha. Op. cit., p. 78-79.

²⁰¹ SAYAD, Abdelmalek. *A imigração*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998, p. 45-59.

de ser que é reconhecida.²⁰² Como o trabalho (definido para imigrantes) é a própria justificativa do imigrante, essa justificativa desaparece no momento em que desaparece o trabalho.²⁰³

Como o imigrante deve continuar sendo sempre um imigrante – o que significa que a dimensão econômica da condição do imigrante é sempre o elemento que determina todos os outros aspectos do estatuto do imigrante: um estrangeiro cuja estadia é totalmente subordinada ao trabalho.²⁰⁴

Dessa forma, para a sociedade de recepção é feita uma avaliação, uma ponderação em permitir ou não imigrantes em seu território, uma vez que seriam tolerados a título provisório, em razão da necessidade de mão de obra, seria então paradoxal a figura do imigrante desempregado. A razão de ser do imigrante enquanto ser provisório e com a condição de que se conforme ao que se espera dele teria sua existência unicamente pelo trabalho.²⁰⁵

(...) imigração e imigrantes só têm sentido e razão de ser se o quadro duplo erigido com o fim de contabilizar os “custos” e os “lucros” apresentar um saldo positivo – idealmente, a imigração deveria comportar apenas “vantagens” e, no limite, nenhum “custo. Como maximizar as “vantagens” (principalmente as vantagens econômicas) da imigração, reduzindo ao mesmo tempo ao mínimo o “custo” (notadamente o custo social e cultural) que a presença dos imigrantes impõe? Esta é uma formulação que, ao mesmo tempo que condensa em si toda a história do fenômeno da imigração, revela a função objetiva (ou seja, secreta) da regulamentação aplicada aos imigrantes: mudando segundo as circunstâncias, segundo as populações relativas, essa regulamentação visa impor a todos a definição constituída em função das necessidades do momento.²⁰⁶

Aspecto relevante discutido, olhando pela lente da imigração para o continente europeu, que é o recorte do autor, é a crítica feita ao simbolismo do etnocentrismo em relação ao fato de que a sociedade de imigração entende ser essa também uma experiência de evolução, educação e civilização de pessoas estranhas, “perigosos”, de outro continente, “reabilitando” os imigrantes.²⁰⁷ Não havendo trabalho, e caso as desvantagens e custos da manutenção dessas pessoas em seu território seja grande, tornam-se dispensáveis.

A análise de Abdelmalek Sayad continua sendo atual. Quando se trata da imigração voluntária, e pode-se também incluir aqueles que buscam refúgio ou migrantes forçados se tem diuturnamente recorrido a questões como impossibilidade de inserção no mercado de trabalho, e a partir disso, desencadeia uma série de outras ações, em grande medida, delegadas aos órgãos de segurança e o controle de fronteiras. O que é possível visualizar é que a “aceitação” ou tolerância

²⁰² Ibid., p. 54.

²⁰³ Ibid., p. 55.

²⁰⁴ SAYAD, Abdelmalek. Op. cit., p. 63.

²⁰⁵ Ibid., p. 55.

²⁰⁶ Ibid., p. 50.

²⁰⁷ Ibid., p. 61-62.

da sociedade em relação ao recebimento de fluxos migratórios tende a se dar quando existe a necessidade ou oferta de postos de trabalho, e dessa forma, se convertem em uma força de trabalho necessária e que não disputará diretamente vagas de emprego com nacionais, seja porque há uma grande abertura de vagas ou por se tratar de funções em que o nacional não tenha interesse ou queira exercer, seja pela baixa remuneração ou pelo tipo de trabalho que será exercido, ao exemplo de trabalhos braçais, ou seja, há uma avaliação de utilidade e ponderação das vantagens em manter os migrantes exercendo determinada função em sociedade, em razão dos possíveis ganhos econômicos.

Neste sentido, o ato de migrar e o migrante ou refugiado estão sob o juízo de conveniência de sua presença no país de recepção ou acolhimento, de maneira que a situação, ou seja, a aceitação do recebimento de pessoas, pode ser alterada em muitos casos em razão do contexto econômico e político. Conforme demonstrado, uma das formas pelas quais a percepção sobre a migração se torna negativa é a sua associação à ideia de perigo e ameaça ao que a sociedade compreende como essencial a sua existência comum e compartilhada, passando então a ser um tema a ser debatido e solucionado no âmbito da segurança.

1.4. Securitização e Crimigração como paradoxos (ou não) da globalização

Os Estudos de Segurança Internacional (ESI) surgem após a Segunda Guerra Mundial motivados pela preocupação de como proteger o Estado frente às ameaças externas e internas. Durante muito tempo as pesquisas da área se limitavam aos Estudos de Guerra e História Militar, trazendo uma perspectiva estatal e militarizada. Conforme explicam Barry Buzan e Lene Hansen²⁰⁸ o termo segurança internacional não foi adotado desde o princípio, e dessa forma, não existiria uma definição amplamente aceita do que constitui os estudos de segurança internacional.

Na década de 1970, o campo de Estudos de Segurança Internacional vivenciou grandes mudanças. Com a conjuntura política e os conflitos que já tinham ocorrido, como por exemplo, a Guerra no Vietnã, crise dos mísseis em Cuba, Guerra das Coreias, crise do Petróleo, crise do Canal de Suéz, tudo sobre o tema parecia ter sido produzido, e parte do entusiasmo se esvanecia à medida que a relação das superpotências e os Estudos Estratégicos tornavam-se mais

²⁰⁸ BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 33.

institucionalizados.²⁰⁹ Ademais, os debates sobre dissuasão e outras estratégias pareciam ter se enfraquecido, assim como a ideia de equilíbrio nuclear entre as potências.²¹⁰

Concomitantemente aos eventos destacados, havia uma grande discussão por parte dos estudiosos objetivando a inclusão de outros temas ao conceito de segurança, como por exemplo, a economia.²¹¹ Neste contexto, surgiram as demandas por redefinição do conceito de segurança também em relação às relações internacionais,²¹² que até então estava intrinsecamente ligado à ideia de Estado e forças militares. Dessa forma, surgiram três vertentes teóricas: a tradicionalista, que defendia uma perspectiva realista, ou seja, a permanência do foco no Estado e na militarização; a abrangente, que entendia que os estudos em segurança deveriam incorporar as ameaças militares mas também outras formas, como por exemplo, provenientes da política, da economia, da sociedade e do meio ambiente; já a crítica tinha como embasamento teórico os estudos da Escola de Frankfurt, e propunham um conceito de segurança que proporcionasse a emancipação humana.²¹³

Fundada em 1985, o *Centre for Peace and Conflict Research*, hoje *Conflict and Peace Research Institute* (COPRI), que por sua produção ficou conhecida como Escola de Copenhague, que teve como principais autores e expoentes, Barry Buzan, Ole Waever, Lene Hansen e Jaap de Wilde, e é centro da análise deste tópico, se insere na vertente abrangente, pois, propõe que as ameaças surgem de âmbitos diversos que apenas o estatal. Conforme explicam Barry Buzan e Lene Hansen,²¹⁴ para aqueles que buscavam expandir o conceito de segurança, a estreiteza da agenda estadocêntrica militar era analítica, política e normativamente problemáticas. Segundo os referidos autores,²¹⁵ os principais temas pós Guerra-Fria, como conflitos internos, migrações e crise climática, não eram passíveis de análise pela lente tradicional.

Não apenas abrangente, mas a Escola de Copenhague estava preocupada com um aporte empírico, porém, focado no continente europeu e internacional no sentido de proporcionar a cooperação entre os países, contudo, também, adotava uma perspectiva teórica que inicia seu curso com obras escritas principalmente por Barry Buzan, voltadas para o realismo, que se desenvolvem até sua produção mais famosa *Security: a new framework for analysis*, a qual

²⁰⁹ Ibid., p. 146.

²¹⁰ Ibid., p. 146.

²¹¹ DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, set./dez. 2009, p. 463.

²¹² TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003, p. 50.

²¹³ TANNO, Grace. Op. cit., p. 50.

²¹⁴ BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. Op. cit., p. 287.

²¹⁵ Ibid., p. 287.

possui contribuição importantíssima de Ole Waever, em que já é possível identificar a influência do construtivismo.²¹⁶ A epistemologia construtivista, diferentemente do realismo, em termos gerais, entende que agentes e estruturas se constituem mutuamente e buscam tecer explicações constitutivas para os fenômenos sociais.²¹⁷ Para os construtivistas o mundo social é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos.²¹⁸ De acordo com Marina Guedes Duque, a vertente abrangente está comumente relacionada ao construtivismo interpretivista ou convencional, cujo entendimento é no sentido de que as explicações causais para os fenômenos sociais acarretam em naturalização de práticas construídas socialmente.²¹⁹

Uma das principais contribuições teóricas da Escola de Copenhague, além da ampliação de segurança, foi o desenvolvimento do conceito de securitização. Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde²²⁰ explicam, ainda no prefácio da obra *Security: a new framework for analysis*, que marca a introdução do conceito nos estudos de segurança internacional, que a segurança seria um tipo particular de política aplicável a uma ampla gama de questões, e trabalham com um método operacional construtivista para distinguir o processo de securitização de politização, com objetivo de compreender quem pode securitizar o quê e sob quais condições.

Não existem coisas naturais por aí que sejam ameaças à segurança e outras que não o sejam. [...] É maior do que nós como comunidades, politicamente, escolhermos às vezes lidar com as coisas de uma maneira particular. Chamamos certas coisas de problemas de segurança, e quando fazemos isso, algo acontece com esse problema e com a nossa interação em torno dele.²²¹ (tradução livre)

Os professores esclarecem que a questão que impulsionou a pesquisa era “como a teoria do complexo de segurança poderia ser combinada com a agenda mais ampla de estudos de segurança, que cobria não apenas os setores militares e políticos tradicionais, mas também os econômicos, sociais e ambientais?”.²²² Os autores sistematizam as ideias centrais do livro da seguinte forma:

O objetivo principal deste livro é apresentar uma estrutura baseada na agenda mais ampla que incorporará a posição tradicionalista. Nossa solução está do lado dos ampliadores em termos de manter a agenda de segurança aberta a muitos tipos

²¹⁶ TANNON, Grace. Op. cit., p. 50.

²¹⁷ DUQUE, Marina Guedes. Op. cit., p. 465.

²¹⁸ Ibid., p. 465.

²¹⁹ Ibid., p. 471.

²²⁰ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 4.

²²¹ OPENLEARN FROM THE OPEN UNIVERSITY. *Securitisation theory: international relations (3/7)*. Youtube. 3 outubro 2014. 1 vídeo (11min25seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=wQ07tWOzE_c. Acesso em: 20 ago 2022.

²²² Ibid., p. 4.

diferentes de ameaças. [...] Em vez disso, queremos construir uma visão mais radical dos estudos de segurança explorando ameaças a objetos de referência e a securitização dessas ameaças, tanto não militares quanto militares. [...] A necessidade é construir uma conceituação de segurança que signifique algo muito mais específico do que qualquer ameaça ou problema. Ameaças e vulnerabilidades podem surgir em muitas áreas diferentes, militares e não militares, mas, para serem consideradas questões de segurança, elas precisam atender a critérios estritamente definidos que as distinguem do funcionamento normal do meramente político. Eles precisam ser encenados como ameaças existenciais a um objeto de referência por um ator securitizador que, assim, gera endosso de medidas de emergência além das regras que, de outra forma, vinculariam.²²³ (tradução livre)

Segurança Internacional para a Escola de Copenhague está diretamente conectada às tradições da política de poder.²²⁴ Afirmam não seguir uma distinção rígida entre o campo doméstico e externo, pois, nem sempre o Estado é utilizado como referência, mas, ressaltam que a agenda internacional é distinta. No que concerne ao que torna algo como classificado no âmbito da segurança internacional, os autores explicam que a resposta pode ser dada pelo entendimento tradicional político-militar de segurança, ou seja, segurança é sobre sobrevivência.²²⁵ Nesse sentido, fala-se em segurança quando uma questão é apresentada como uma ameaça existencial a um objeto de referência designado (não necessariamente, o estado, incorporando governo, território e sociedade). O fato de a situação representar um tipo especial de ameaça à segurança justificaria o uso de medidas extraordinárias para lidar com elas.²²⁶

Como os autores adotam uma perspectiva ampliada explicam que para traçar a diferença entre processos de politização e securitização, deve-se compreender como a ameaça existencial se relaciona ao caráter particular do objeto de referência analisado, uma vez que a teoria não estabelece um padrão universal do que ameaça a vida humana individual.²²⁷ Por exemplo, quando se trata do setor militar, o objeto de referência é normalmente o estado ou outras entidades políticas. Quando se fala do setor político, as ameaças existenciais usualmente são definidas em termos do princípio constituinte – soberania, mas as vezes também ideologia – do Estado (quando por exemplo há questionamento em relação à legitimidade governamental).

O setor econômico seria mais complexo para definir, porém, as empresas normalmente temem ameaças existenciais relacionadas à falência ou legislações que tornem sua operação mais difícil. No setor ambiental, os objetos de referência seriam variados desde coisas

²²³ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., p. 4.

²²⁴ Ibid., p. 21.

²²⁵ Ibid., p. 21.

²²⁶ Ibid., p. 21.

²²⁷ Ibid., p. 21.

relativamente concretas, como a sobrevivência de espécies individuais ou tipos de habitat, até questões como a manutenção do clima planetário e a biosfera.²²⁸

No setor societal, o objeto de referência podem ser as identidades coletivas, que podem funcionar independentemente do Estado, como nações e religiões. Esse ponto, para os fins de análise do trabalho é especialmente importante, uma vez que os autores explicam que as migrações podem ser securitizadas dependendo de como os detentores das identidades étnicas, religiosas, culturais têm visões relativamente fechadas ou relativamente abertas de como sua identidade é constituída e mantida. De acordo com os professores, as habilidades para manter e reproduzir uma língua, um conjunto de costumes comportamentais ou uma concepção de pureza étnica podem ser todos expressos em termos de sobrevivência.²²⁹

Conforme as bases que os autores estabeleceram, se a segurança leva a política para um nível fora das regras do jogo, o que a definiria como um tipo especial de política ou acima da política, a securitização poderia ser então entendida como uma versão mais extrema da politização.²³⁰ Importante salientar que os professores esclarecem que o significado do conceito proposto está em seu uso e não em uma definição analítica ou filosófica do que poderia ser compreendido como melhor. Pelo contrário, o significado pode ser extraído da forma e nas situações que as pessoas o utilizam. Dessa maneira, se algo é designado como uma questão de segurança internacional, é porque algo indica que é mais importante e deve ser considerado como prioridade absoluta.²³¹

Esta é a razão pela qual vinculamos a questão ao que pode parecer um critério bastante exigente: que a questão seja apresentada como uma ameaça existencial. Se alguém pode argumentar que algo transborda a lógica política normal de ponderação de questões uns contra os outros, isso deve ser o caso porque pode perturbar todo o processo de ponderação como tal: se não atacarmos esse problema, todo o resto será irrelevante (porque não estaremos aqui ou não seremos livres para lidar com isso à nossa maneira)³. Com isso, o ator reivindicou o direito de lidar com a questão por meios extraordinários, quebrar as regras políticas normais do jogo (por exemplo, na forma de sigilo, cobrança de impostos ou recrutamento, limitando direitos de outra forma invioláveis ou concentrando a energia e os recursos da sociedade em uma tarefa específica). “Segurança” é, portanto, uma prática autorreferencial, porque é nessa prática que a questão se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque existe uma ameaça existencial real, mas porque a questão é apresentada como tal ameaça.²³² (tradução livre)

²²⁸ Ibid., p. 23.

²²⁹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Ibid., p. 23.

²³⁰ Ibid., p. 23.

²³¹ Ibid., p. 23.

²³² Ibid., p. 24.

A ideia que permeia todo esse processo é a apresentação de uma questão ou problema como uma ameaça e com isso, torna-se uma emergência que necessita de uma resposta imediata, a qual é válido a utilização de meios excepcionais, pois, tal ameaça é um perigo a existência de algo ou alguém. Assim, securitização pode ser entendida em um sentido como intensificação da politização, porém, em outro aspecto, se opõe à politização.²³³

À priori, qualquer assunto público poderia ser inserido no campo do não politizado, politizado ou securitizado.²³⁴ Se o tema não é politizado, isso significa que o tema não é objeto de debate e decisão pública. Politização de um tema pode significar que ele esteja aberto ao debate público, democrático e republicano, ou até mesmo que o assunto não tenha que ser tratado nesse âmbito. O que os autores se referem é que a securitização pode ser apresentada como um tema tão urgente e importante que nem é possível se levar ao debate típico da política, mas que deve ser tratada de forma decisiva pelos principais líderes antes de qualquer outra questão.²³⁵ Em princípio, a colocação de problemas neste espectro é aberta: dependendo das circunstâncias, qualquer problema pode acabar em qualquer parte do espectro. Na prática, a colocação varia substancialmente de estado para estado (e também ao longo do tempo).²³⁶

Assim, a definição exata e os critérios de securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com uma saliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais.²³⁷ A securitização pode ser estudada diretamente e através do discurso. Assim, quando o argumento utilizado possuir uma estrutura retórica e semiótica específica, ou seja, tratar da prioridade e urgência de uma ameaça existencial, e que façam com que as pessoas a quem é dirigido tolerem violações às regras que deveriam em um contexto normal serem obedecidas, tem-se um caso de securitização.²³⁸ A segurança, desta maneira, é um canal de negociações entre aqueles que emitem um discurso securitizador, ocupando assim um lugar de autoridade, e os interlocutores pertencentes a uma audiência.²³⁹

Colocadas as premissas gerais da securitização, os autores chamam atenção para o fato de que um discurso que assume a roupagem securitizadora, apresentando algo como uma

²³³ Ibid., p. 29.

²³⁴ SILVA, Caroline Cordeiro Viana. **Escola de Copenhague: um avanço teórico.** In: 6 ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Anais.** Disponível em: https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1498434266_ARQUIVO_CarolineCordeiroVianaSilva_2017.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

²³⁵ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., p. 23.

²³⁶ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., p. 24.

²³⁷ Ibid., p. 25.

²³⁸ Ibid., p. 25.

²³⁹ LIVON, Thiago Augusto Figliolli. **Revisitando a Escola de Copenhague de Estudos Críticos em Segurança Internacional: da identidade ao processo de identificação.** 2019. 198 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019, p. 47.

ameaça existencial com relação a um objeto de referência, por si só não faz surgir a securitização, porém, é um movimento securitizador. A questão colocada só será de fato securitizada quando o público o aceitar como tal. Se não existirem sinais de tal aceitação, podemos falar apenas de um movimento de securitização, não de um objeto realmente sendo securitizado.²⁴⁰ Uma securitização bem-sucedida tem, portanto, três componentes: ameaças existenciais, ação emergencial e efeitos nas relações interunidades ao romper com as regras.²⁴¹

A Escola de Copenhague afirma que o processo de securitização é chamado pela teoria da linguagem de ato de fala (*speech act*). Ademais, a securitização pode ser institucionalizada ou não, partindo de outros setores, conforme defendem os autores. Os autores revelam que existem algumas condições para um ato de falar ser bem-sucedido: a) o interno, linguístico-gramatical (seguir as regras do ato) e b) o externo, contextual e social (manter uma posição a partir da qual o ato pode ser feito).²⁴² Dessa forma, existe uma combinação entre os fatores linguagem e sociedade, ou seja, características intrínsecas da fala e o que ela comunica, e do público que autoriza e reconhece essa fala. Para que haja essa concatenação, essa fala deve ter alguns ingredientes que contenham uma forma que remeta à segurança e construir uma trama convincente que inclua o perigo existencial. Já com relação ao fator externo, a posição do enunciador em relação ao público, ou seja, seu capital social e credibilidade são elementos importantes.²⁴³ Toda essa dinâmica revela um dos pontos centrais da teoria da securitização: é que se trata de um processo intersubjetivo.

Os autores desenvolvem uma série de conceitos operacionais (unidades), os quais já foram mencionados, que os permitem trabalhar a teoria da securitização. O objeto de referência é aquilo que é percebido como existencialmente ameaçado e o qual a sobrevivência é reivindicada. Aqui os autores reafirmam sua posição abrangente, entendendo que se o estado (ou a nação) eram tradicionalmente o foco, a teoria da securitização propõe que outros elementos da vida social podem ser securitizados. Os atores de securitização são aqueles, indivíduos ou grupos, que apontam algo (o objeto de referência) como existencialmente ameaçados. Normalmente ocupam essa posição os líderes políticos, burocracias, governos, lobistas e grupos de pressão. Conforme explicam os intelectuais de Copenhague,²⁴⁴ o argumento normalmente é o de que é necessário defender a segurança do estado, nação, civilização ou alguma outra comunidade, princípio ou sistema maior, raramente atores como governos ou empresas

²⁴⁰ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., p. 25.

²⁴¹ Ibid., p. 26.

²⁴² BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., p. 32.

²⁴³ Ibid., p. 26.

²⁴⁴ Ibid., p. 40.

conseguiriam alegar a questão de segurança em seu próprio nome. Já os atores funcionais influenciam significativamente as decisões do campo de segurança, sem encontrarem-se no campo dos objetos de referência ou atores securitizadores.

Se em uma abordagem tradicional o Estado é considerado o único objeto de referência, na abordagem ampliadora, o Estado seria apenas um entre os diversos objetos referentes possíveis.²⁴⁵ Além disso, não há uma divisão fixa e rígida entre os níveis doméstico e internacional, como defendido pelas correntes tradicionais. Com a ampliação proposta pelos professores dinamarqueses, existe uma multiplicidade de objetos de referência que não são definidos ou restringidos pelas fronteiras físicas do Estado, um grande exemplo é a potencialidade de danos ao meio ambiente em escala global, o que de certo não exclui os riscos locais.

De acordo com Ole Waever,²⁴⁶ a teoria da securitização é uma teoria estritamente focada com uma ideia-chave em seu centro: securitização. O conteúdo obtido a partir da teoria não se dá por uma cadeia de correlações, mas sim, pelo seu núcleo formado pelo conceito chave. Para o autor, essa definição modelaria os usos da teoria e envolveria um conceito de política derivado do pensamento de Hannah Arendt, uma vez que a teoria colocaria o poder entre os humanos, principalmente emanado do público e insiste em que a segurança seja uma qualidade, não de ameaças, mas, de seu manuseio, isto é, a teoria coloca o poder não em “coisas” externas a uma comunidade, mas internas a ela.²⁴⁷ Em resumo, o professor dinamarquês entende que a securitização demonstra a natureza intrinsecamente política da designação de algo como questão de segurança, e revela a questão ética que envolveria os atores responsáveis: “por que você chama isso de questão de segurança? Quais são as implicações de fazer isso – ou de não fazê-lo?”.²⁴⁸

Os autores da Escola de Copenhague propõem a ampliação do conceito de segurança, incluindo dentre as possibilidades de análise o setor societal. Neste sentido, Estado como fronteira física e sociedade claramente se diferenciam e também geram dois objetos de referência distintos. Para os professores, a chave interpretativa para compreender a sociedade, para fins de análise de segurança internacional, são ideias e práticas que identificam os indivíduos como membros de um grupo social. Dessa forma, sociedade está conectada à ideia

²⁴⁵ DUQUE, Marina Guerra. Op. cit., p. 483.

²⁴⁶ WAEVER, Ole. Politics, security, theory. *Security Dialogue*, Oslo, v. 42, n. 4-5, out. 2011, p. 458.

²⁴⁷ Ibid., p. 468.

²⁴⁸ Ibid., p. 468.

de identidade, autoconcepção das comunidades e da identificação dos membros de uma dada comunidade com a noção de pertencimento.²⁴⁹

O conceito central para o setor societal é o de identidade, ou segurança de identidade.²⁵⁰ A segurança societal diz respeito à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis de evolução, de padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais.²⁵¹ A insegurança nesse setor ocorre quando as comunidades definem um desenvolvimento ou potencialidade como uma ameaça à sua sobrevivência como comunidade, isso não é sinônimo de nação, embora nação seja um parâmetro importante, uma vez que dentro das nações existem grupos que se identificam de diversas formas étnicas, religiosas, raciais e etc.

Ameaças à identidade são, portanto, sempre uma questão de construção de algo como uma ameaça a algum “nós” – e muitas vezes contribuindo de fato para a construção ou reprodução de “nós”. Qualquer identidade de nós pode ser construída de muitas maneiras diferentes, e muitas vezes, a principal questão que decide se os conflitos de segurança surgirão é se uma ou outra autodefinição vence em uma sociedade.²⁵² (tradução livre)

As proposições para segurança societal variam no tempo e no espaço, porém, um dos problemas mais comuns, entendido como uma ameaça à segurança societal historicamente e contemporaneamente foram as migrações. Inseguranças em relação à higidez da identidade podem surgir, pelas razões de diluição de características diversas ou mudança na composição da população de um determinado lugar.

Existem algumas reações possíveis por parte da sociedade com relação às ameaças. Em alguns casos a comunidade leva a questão para o setor político, e/ou também militar, na qual o Estado se torna responsável pela pauta. No nível estatal, a ameaça da imigração, por exemplo, pode ser abordada por meio de legislação e controles de fronteira.²⁵³ Em outros casos, é possível que as comunidades optem por lidar com tais ameaças por meios não estatais.

Os objetos de referência no setor societal são os grupos que carregam a lealdade e a devoção dos sujeitos de uma forma e em um grau que possam criar um argumento socialmente poderoso de que esse “nós” está ameaçado. Já que se fala do setor societal, o “nós” tem que ser ameaçado quanto à sua identidade.²⁵⁴ No mundo globalizado de hoje, os objetos de referência mais importantes deste setor são tribos, clãs, nações (e unidades étnicas semelhantes a nações,

²⁴⁹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., p. 119.

²⁵⁰ Ibid., p. 119.

²⁵¹ Ibid., p. 8.

²⁵² BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Op. cit., 120.

²⁵³ Ibid., p. 122.

²⁵⁴ Ibid., p. 122.

também chamados de minorias), civilizações, religiões e raças. As nações às vezes correspondem de forma bastante similar ao componente subjetivo de um estado (sua população), e nesses casos, as referências à nação e sua identidade são frequentemente feitas por pessoas em posições de poder estatal.²⁵⁵

O professor Jef Huysmans demonstra como o fenômeno da securitização das migrações ocorreu na prática, utilizando a União Europeia como seu objeto de pesquisa. O autor explica que sua análise é centrada na seguinte questão: “como a migração está conectada a representações de perigos sociais e como o desenvolvimento de uma política migratória comum está implicado em fazer essa conexão?”²⁵⁶

Entre os anos de 1950 e 1960 a migração não era encarada pelos países europeus como algo negativo, pelo contrário, era entendida como uma força de trabalho extra para preencher os postos de trabalho do mercado interno de forma mais barata. O cenário mudou a partir dos anos 1970, com políticas mais restritivas motivadas por mudanças no mercado de trabalho e o desejo de proteger econômica e socialmente a força de trabalho doméstica. Essa virada se acentua com a europeização da política migratória. Com a construção da União Europeia, e dos tratados que a instituíram, o tema migratório se tornou essencial para sua estrutura, pois, uma vez que as fronteiras internas foram suprimidas em relação aos nacionais dos países que formavam o bloco, por outro lado significou que as fronteiras externas deveriam ser fortificadas, em relação aos nacionais de países terceiros. O desenvolvimento institucional dessa nova política também promoveu a mudança no tom do discurso sobre o tema migratório

Esses desenvolvimentos institucionais também foram moldados por uma mudança temática na problematização da migração. Na década de 1980, a migração foi cada vez mais um assunto de debates políticos sobre a proteção da ordem pública e a preservação da estabilidade interna. Esses debates também representaram a migração como um desafio ao estado de bem-estar e à composição cultural da nação. [...] Isso colocou a regulamentação da migração em um quadro institucional que trata da proteção da segurança interna.²⁵⁷ (tradução livre)

Nesse contexto, o desenvolvimento de discursos e políticas de segurança sobre o tema migratório foi apresentado como inevitável para que se tivesse a ordem pública e a estabilidade interna sob controle.²⁵⁸ Jef Huysmans explica que o problema de segurança é o gatilho para a

²⁵⁵ Ibid., p. 122.

²⁵⁶ HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p. 751-777, dez. 2000, p. 751-777.

²⁵⁷ HUYSMANS, Jef. Op. cit., p. 756.

²⁵⁸ LODGE *apud* HUYSMANS, Jef. Op. cit., p. 757.

política de segurança, que é um instrumento de proteção do Estado, sua sociedade e mercado interno contra os perigos relacionados à invasão de migrantes (ilegais) e solicitantes de asilo.²⁵⁹

Mas essa interpretação limitada reflete como as práticas de segurança realmente afetam as relações sociais. Eles também estão definindo práticas que transformam uma questão como a migração em um problema de segurança ao mobilizar instituições e expectativas específicas (Wæver, 1995; Huysmans, 1995; Bigo, 1996a; Buzan et al., 1998). Afeta a forma como a migração é problemática quando a polícia e os departamentos relacionados no Ministério do Interior assumem um papel proeminente na regulamentação da migração. Para a polícia faz parte de sua profissão produzir conhecimentos de segurança. Eles têm uma disposição profissional para representar e categorizar uma preocupação política em um discurso de segurança e propor medidas de segurança para lidar com isso. Como resultado, imigrantes, requerentes de asilo e refugiados são enquadrados como um problema de segurança diferente de uma abordagem por meio de uma política que enfatize que o asilo é uma questão de direitos humanos e/ou que proponha instrumentos de direitos humanos para lidar com a questão.

A política de segurança é uma política específica de mediação do pertencimento. Conserva ou transforma a integração política e os critérios de filiação por meio da identificação de ameaças existenciais. Nas práticas de segurança, a identificação política e social de uma comunidade e seu modo de vida se desenvolve em resposta a uma ameaça existencial.²⁶⁰ (tradução livre)

Assim, a migração e o migrante são taxados como ponto de enfraquecimento e da não homogeneidade da nação, ou seja, representa um risco interno e externo para a civilização ocidental construída a partir do ponto de vista europeu. A securitização das migrações possui um efeito estrutural²⁶¹ para diversos campos institucionais e sociais, como por exemplo, o que se entende por segurança interna, segurança cultural e bem-estar.

O processo de integração do mercado interno do bloco teve como mote a securitização das migrações como implicação direta, sendo muito bem sucedida na disseminação da ideia que se tornou um senso comum. O reforço e controle das fronteiras externas operou como solução para que pessoas, bens e serviços fossem limitados, com objetivo de proteger o mercado interno do bloco, ou seja, o projeto socioeconômico de mercado interno se transformou também num projeto de segurança interna. Nesse aspecto, houve um produto desse aparato politico-discursivo que foi uma associação e conexão direta e indireta dos temas de controle de fronteiras, terrorismo, criminalidade internacional com o tema das migrações.²⁶²

Com relação à segurança cultural, os imigrantes e solicitantes de asilo são considerados uma pedra no sapato para a consolidação da homogeneidade nacional. A discussão no campo da política sobre a identidade cultural abarca questões como identidade europeia, nacionalismo,

²⁵⁹ HUYSMANS, Jef. Op. cit., p. 757.

²⁶⁰ HUYSMANS, Jef. Op. cit., p. 757.

²⁶¹ Ibid., p. 758.

²⁶² Ibid., p. 760.

xenofobia e racismo.²⁶³ Os discursos que representam a migração como um desafio cultural à integração social e política tornaram-se uma fonte importante para mobilizar a retórica e as instituições de segurança.²⁶⁴

No que se refere ao acesso às políticas de bem-estar social, os migrantes e solicitantes de asilo e refugiados são considerados partes ilegítimas para acessar e reivindicar direitos sociais. Diante da escassez de recursos e de postos no mercado de trabalho, os imigrantes são colocados como rivais dos nacionais na distribuição de bens sociais e acesso aos equipamentos públicos, assim como em vagas de emprego. Isso resultaria em um discurso de privilegiamento de nacionais em face aos imigrantes, chegando aos que defendem que não deveriam ter qualquer direito socioeconômico. O discurso dos que securitizam o tema do acesso aos direitos socioeconômicos é no sentido de que

Além disso, oferecer provisões de bem-estar é apresentado como um ímã que atrai migrantes para a UE. A restrição da assistência social e do acesso a outros direitos sociais para os imigrantes e requerentes de asilo pode então ser justificada como um instrumento para limitar o número de pedidos de asilo e imigração.²⁶⁵

O imigrante, solicitante de asilo ou refugiado não seria apenas um adversário no acesso aos bens e serviços públicos, mas acabam se tornando bodes expiatórios para remediar o declínio da legitimidade política,²⁶⁶ em que são apontados como culpados das dificuldades de gerenciamento do sistema previdenciário, e eventuais dificuldades financeiras do país, em que se tornam os culpados pela implementação de medidas de austeridade que sejam necessárias para o equilíbrio fiscal dos Estados, ainda que tenham pouca ou quase nenhuma possibilidade de participação política nesses Estados ou acesso limitado aos direitos socioeconômicos.

As fronteiras para fora da União Europeia passaram por um grande esforço para a gestão das migrações, o que também implica em uma dimensão de relações exteriores, principalmente a partir da cooperação com os países vizinhos ao sul do Mar Mediterrâneo. Conceitos como segurança humana, que tem como base a salvaguarda dos direitos humanos, centrando-se na criação e/ou manutenção de um ambiente seguro e satisfatório para o desenvolvimento dos indivíduos,²⁶⁷ e a securitização ficam frente a frente.

Assim, as fronteiras marítimas meridionais da EU são de importância estratégica na gestão das fronteiras, uma vez que o Mar Mediterrâneo e os seus países costeiros

²⁶³ Ibid., p. 760.

²⁶⁴ Ibid., p. 762.

²⁶⁵ HUYSMANS, Jef. Op. cit., p. 767.

²⁶⁶ Ibid., p. 769.

²⁶⁷ FERREIRA, Susana. Op. cit., p. 80.

meridionais são frequentemente concebidos como uma fonte de ameaças. No quadro da União Europeia, a abolição das fronteiras internas coloca uma maior ênfase no controlo e salvaguarda das externas. [...]

As preocupações com a segurança das fronteiras externas e internas da EU conduziram ao estabelecimento de parcerias com os seus vizinhos mediterrânicos, incluindo-os no controlo das fronteiras marítimas – e também das fronteiras terrestres, como nos casos de Ceuta e Melilha.²⁶⁸

Nesse contexto de gestão migratória, a União Europeia busca por meio de acordos, principalmente com países banhados pelo Mar Mediterrâneo (i.e. Marrocos, Argélia e Turquia), a conceberem sua legislação em espelho ao sistema europeu. Contudo, como destaca Susana Ferreira, essa relação tornou-se um mecanismo de negociação entre esses países parceiros e a UE, de forma que utilizam a gestão das fronteiras para influenciar a política migratória da UE e pressionar por outras políticas que sejam de seu interesse.²⁶⁹ Essa externalização de fronteiras e financiamento de países para impedir a mobilidade humana esbarra em alguns problemas. Inicialmente é necessário observar que o impedimento de entrada se dá antes mesmo da tentativa de se alcançar ou cruzar a fronteira, o que pode dificultar pessoas que sejam possíveis solicitantes de refúgio de apresentarem seu requerimento, violando então o direito internacional. Além disso, ao terceirizar a responsabilidade de vigilância também para esses outros países na repressão aos possíveis fluxos migratórios, não é possível garantir que os direitos humanos dessas pessoas serão protegidos.²⁷⁰ Em outras palavras, a UE criou essa lógica dos “Estados-tampão”²⁷¹ para que esses países “parceiros” impeçam a chegada dos fluxos migratórios em solo europeu.

O modelo europeu de gestão migratória tem se caracterizado pelo seu viés extremamente restritivo. É possível notar que as preocupações dos líderes do bloco têm sido principalmente centrada na segurança interna, que culminou em um processo de securitização das políticas migratórias, que são interpretados como uma grande ameaça à estabilidade da UE.²⁷² Existe uma ambiguidade no discurso e prática, em que ao mesmo tempo em que se afirma a preocupação com os direitos humanos dos migrantes, ações também são empreendidas para ressaltar a soberania estatal, mediante o discurso de proteção à segurança nacional e garantia da ordem pública.

Outra possibilidade de leitura para as iniciativas e escolhas políticas estatais relacionadas ao fenômeno da mobilidade humana na era da globalização é pela lente do conceito de

²⁶⁸ Ibid., p. 85.

²⁶⁹ FERREIRA, Susana. Op. cit., p. 86.

²⁷⁰ Ibid., p. 89.

²⁷¹ Ibid., p. 89.

²⁷² Ibid., p. 89.

crimigração. Neste sentido, é importante mencionar que tal processo foi se construindo paulatinamente, a partir do final do século XX e início do século XXI, principalmente após o ataque às Torres Gêmeas em Nova Iorque, nos Estados Unidos da América, no 11 de setembro de 2001, somado a doutrina de guerra às drogas.

O conceito de crimigração foi desenvolvido pela professora norte-americana, Juliet Stumpf, no ano de 2006, em seu artigo *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power*, analisando o contexto migratório de seu país. Logo no início de seu texto a autora diz que a lei de migração e a lei penal estão compartilhando tantos elementos em comum que já se torna difícil sua distinção, de forma que são apenas nominalmente separados.²⁷³ A fusão desses dois campos do direito resultaria na criminalização das leis de imigração ou leis de crimigração, em que já se descrevia os paralelos entre a deportação e as sanções penais e com isso, os efeitos constitucionais do processo de criminalização das leis migratórias.²⁷⁴ Assim, se antes as violações de leis migratórias eram tratadas na esfera do direito civil, nesse novo momento, são cada vez mais tema para o direito e o processo penal se debruçarem.²⁷⁵

Para compreender onde esses dois campos se convergem, Juliet Stumpf afirma que tanto o direito imigratório como o direito penal são similares nas características que os diferenciam das outras disciplinas jurídicas. Se outras áreas centram seus estudos na resolução de conflitos entre particulares e empresas, por exemplo, o direito imigratório e o direito penal regulam a relação do indivíduo com o Estado.²⁷⁶ O cerne da incidência desses dois campos jurídicos é a aplicação da ideia de inclusão e exclusão, ou seja, é por meio desse mecanismo que o Estado determina se e como o indivíduo pertence, dessa maneira, cria um sistema de categorização de pessoas, em que se é aceito ou não como parte do corpo social (culpado/inocente; legal/ilegal),²⁷⁷ separando-os fisicamente, no caso dos autores de atos ilícitos aplicando-se a privação de liberdade, e no caso dos migrantes, a deportação. A autora ainda acrescenta que a legislação em alguns casos impõe tanto sanções penais e imigratórias para o mesmo fato.²⁷⁸

Visto sob essa luz, talvez não surpreenda que essas duas áreas do direito tenham se entrelaçado. Quando os formuladores de políticas procuram aumentar as barreiras para que os não-cidadãos se tornem membros dessa sociedade, é normal que eles se voltem para uma área do direito que funcione de maneira semelhante para excluir.

²⁷³ STUMPF, Juliet. *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power*. **American University Law Review**, v. 56, n. 2, dez. 2006, p. 376.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 377.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 378.

²⁷⁶ STUMPF, Juliet. *Op. cit.*, p. 380.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 380.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 380.

Crimes cometidos por imigrantes influenciaram os rumos da lei de imigração desde a sua criação. As primeiras leis federais restringindo a imigração proibiam a entrada de estrangeiros com condenações criminais, entre outras. Desde então, a relação entre imigração e direito penal evoluiu de uma mera exclusão estrangeiros que cometeram crimes passados até o presente, quando muitas violações da legislação de imigração são definidas como ofensas criminais e muitos crimes resultam em deportação.²⁷⁹ (tradução livre)

A fusão entre o direito penal e o direito imigratório que dá origem à crimigração teria três vertentes principais a) o conteúdo desses dois campos do direito são cada vez mais parecidos; b) a aplicação da lei imigratória passou a se assemelhar à aplicação da lei penal; c) os aspectos processuais resultantes de violações da legislação migratória adquiriam muitas características do processo penal.²⁸⁰ Essa mistura entre as duas áreas aconteceu inicialmente por um crescimento sem precedentes do escopo dos fundamentos criminais para a exclusão e deportação de não-nacionais, em um segundo momento, pela criminalização das violações de leis imigratórias, que antes eram ilícitos civis, e por último, pela tentativa de deter e deportar pessoas consideradas criminosas em potencial, e que portanto, representariam uma ameaça à segurança nacional.²⁸¹ Juliet Stumpf alerta que não houve apenas um crescimento de fatos tipificados como crime com a pena de deportação cominada, mas, também houve um aumento do rol de violações civis que passaram a ser criminais, e as que já eram criminais, passaram a ter sanções mais severas.²⁸²

A guerra ao terror foi usada como justificativa para que se aplicasse o direito imigratório em temas que originalmente eram matéria de direito penal. Com isso, e devido à maior flexibilidade material e processual do direito imigratório, as autoridades federais norte-americanas puderam utilizar a deportação como mecanismo para lidar com pessoas que supostamente pudessem ter ligação com o terrorismo, utilizando critérios de nacionalidade e etnia, principalmente indivíduos de origem árabe, o que não poderia ocorrer por meio do direito penal.²⁸³

Aspecto importante levantado pela autora se dá na questão da fiscalização das fronteiras. A Patrulha de Fronteira inicialmente não possuía em sua gama de competências a aplicação da lei penal. A atuação da Patrulha de Fronteira evoluiu para abarcar a fiscalização também da lei criminal, e seus agentes possuem poder para realizar a vigilância, perseguir imigrantes

²⁷⁹ Ibid., p. 380.

²⁸⁰ STUMPF, Juliet. Op. cit., p. 381.

²⁸¹ Ibid., p. 382.

²⁸² Ibid., p. 384.

²⁸³ Ibid., p. 385.

indocumentados suspeitos, realizar paradas e efetuar prisões.²⁸⁴ Inclusive, ao longo das últimas décadas essa instituição teria recebido o maior aumento orçamentário por parte do Congresso norte-americano.

Contudo, mesmo havendo essa grande conexão entre esses dois ramos do direito, Juliet Stumpf destaca que ainda existem distinções significativas que permanecem,²⁸⁵ e notavelmente são mais acentuadas em desfavor do não-nacional. A primeira distinção seria no que tange às garantias constitucionais, que para os não-nacionais seriam limitadas, pois, os tribunais norte-americanos possuiriam o entendimento de que a política migratória está no campo da política externa, e isso limitaria o alcance não só das garantias constitucionais, mas também na possibilidade de apresentação de recursos. Uma outra distinção seria o entendimento dos tribunais que as medidas de retirada compulsória de estrangeiro do território estariam no plano do direito civil, e por isso, apenas a garantia do devido processo legal seria aplicável aos procedimentos migratórios.

A segunda distinção seria relativa à amplitude de circunstâncias em que os não-nacionais poderiam ser detidos em comparação aos nacionais que tenham cometido algum tipo de ato delituoso. Uma terceira distinção seria a competência federal para o tema migratório enquanto a competência para atuar em relação ao direito penal seria dos Estados. Em quarto lugar, a raça e a origem do indivíduo são elementos que se observam tanto no processo criminal quanto no imigratório, porém, quando se trata de um imigrante, seu espectro protetivo é ainda menor do que o de um nacional. Por fim, a autora indica que a percepção da sociedade em relação aos imigrantes vem mudando para se tornar negativa. Se antes eram vistos como pessoas em busca de condições melhores de vida, passam a ser encarados como criminosos em potencial, ou por seu status migratório irregular, assim como terroristas.

A professora explicita que tanto o direito penal como o direito imigratório trabalham com a ideia de pertencimento,²⁸⁶ ou seja, os que devem ser integrados ou excluídos do corpo social.

A lei de imigração pressupõe a não adesão (ao contrato social). Em contraste com a presunção de inocência, os estrangeiros que chegam são considerados inadmissíveis, a menos que demonstrem que têm “claramente e sem sombra de dúvida o direito de serem admitidos”. O ônus da prova do governo em casos de deportação também é mais leve do que em um processo criminal – “evidência clara e convincente” em vez de “além de qualquer dúvida razoável”.²⁸⁷ (tradução livre).

[...]

²⁸⁴ Ibid., p. 388.

²⁸⁵ Ibid., p. 392.

²⁸⁶ A autora utiliza a *Membership Theory*.

²⁸⁷ STUMPF, Juliet. Op. cit., p. p. 400.

Em suma, a criminalização da lei de imigração resultou em uma associação mais excludente. Tão importante quanto definir o papel da teoria do pertencimento, no entanto, é descrever os meios pelos quais essas noções de pertencimento definem quem é excluído. Nesta nova área da lei de crimigração, os poderes específicos do estado soberano são os principais meios de inclusão e exclusão.²⁸⁸ (tradução livre)

[...]
O papel expressivo do Estado é o mesmo na lei de imigração e na lei criminal. Ao impor a sanção de deportação para crimes e ao criminalizar violações de imigração, o Estado expressa condenação moral tanto para o crime por meio de punição criminal quanto para o status do indivíduo como um infrator não cidadão. Como tal, a estratégia do estado soberano expressa o status de *insider* ou *outsider* do ofensor. A dimensão expressiva da punição nesse contexto comunica exclusão. Ao contrário do modelo reabilitador, que procurava proteger o público através da reintegração do delinquente na comunidade, o uso do poder soberano tem como efeito a exclusão do delinquente e do imigrante da sociedade. Sob o modelo de estado soberano, ex-infratores e imigrantes tornam-se os “estranhos” de quem os cidadãos precisam de proteção.²⁸⁹ (tradução livre)

O que se resume da teoria apresentada por Juliet Stumpf, é a constatação de uma precarização da condição de imigrante pela retirada progressiva de direitos somada à criminalização de condutas e do próprio ato de migrar nessa complexa imbricação entre legislação migratória e penal.²⁹⁰ Conforme explica Maria João Guia e João Pedroso, diante da globalização, ou a face humana da globalização²⁹¹ e do que se configurou a chamada sociedade de risco, a proibição e impedimento da entrada de imigrantes pela via legislativa se tornou quase impossível, dessa forma, a ação estatal passou a gerir os fluxos migratórios (o risco). As narrativas que surgem a partir desse contexto associam as migrações a perigos de catástrofe global e transfronteiriça, o que por meio do discurso convence a sociedade sobre a necessidade de criminalização da circulação desses indivíduos.²⁹²

O discurso do risco aplicado à imigração irregular é polissêmico: esta constitui um risco à soberania do Estado-Nação - “à integridade territorial” – no sentido em que as populações em situação irregular são ingovernáveis, e constitui igualmente um risco para elas mesmas e para o resto da comunidade – por exemplo, as consequências advindas da falta de acesso a cuidados de saúde básica.²⁹³

Olhando para o cenário europeu, os autores explicam que a soberania dos Estados se deu com os tratados de Westfália²⁹⁴, caracterizados pela territorialidade e ausência de agentes

²⁸⁸ Ibid., p. 409.

²⁸⁹ STUMPF, Juliet. Op. cit., p. 412.

²⁹⁰ GUIA, Maria João; PEDROSO, João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da União Europeia. **RMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, ano XXIII, n. 45, p. 124-144, jul./dez. 2015, p. 129.

²⁹¹ FERREIRA, Susana. Op. cit., p. 79.

²⁹² Ibid., p. 131.

²⁹³ Ibid., p. 131.

²⁹⁴ Tratados de Vestfália ou Paz de Vestfália são os nomes atribuídos a uma série de tratados que puseram fim à Guerra dos 30 anos na Europa.

externos. A partir disso, os Estados passaram a definir quem pertencia ou não a comunidade, estabelecendo quais critérios configuram aqueles que são considerados nacionais, e todos aqueles que não se enquadram, seriam os não-cidadãos. Como consequência as fronteiras se tornaram um símbolo da extensão do poder soberano dos Estados e, símbolo da incidência das regras sobre a entrada legal/ilegal de indivíduos provenientes de outros Estados. Houve então a institucionalização do que se definiu como ilegalidade, logo, para os Estados não haveria um direito de migrar, já que a escolha de quem entra e sai estaria sob a sua soberania.²⁹⁵

A imigração irregular se constituiria, assim, como um elemento decisivo para a modelagem de políticas crimigratórias.²⁹⁶ Maria João Guia e João Pedroso conectam as duas pontas entre os paradoxos da globalização apresentados neste tópico. Os autores explicitam que a realidade da imigração irregular relacionada ao discurso criminal é apresentada como um problema de segurança nacional,²⁹⁷ de forma que os Estados precisam atuar por meio da regulação e do controle das fronteiras, visando a proibição da entrada de eventuais migrantes. Assim, haveria uma ligação intrínseca com o processo de securitização proposto pela Escola de Copenhague, em que por meio da disseminação do discurso da existência de uma ameaça – o imigrante, o não nacional, o terrorista, o criminoso – desencadearia a adoção de medidas extraordinárias de segurança para a proteção do objeto de referência – o Estado, a nação, a religião, a cultura, identidade – encontrando na sociedade (público) a aceitação e reconhecimento da necessidade da tomada de ações que extrapolem o que se considera a normalidade, pois, tratar-se-ia de um problema de ameaça existencial.

Maria João Guia dá um passo além e identifica que a percepção do imigrante como um “outro”, um intruso, possuindo características do Direito Penal do Inimigo, teoria de Günter Jakobs, em que na medida em que alguém se torna uma ameaça, se torna um alvo para a rejeição e o controle, através, por exemplo, da securitização e da crimigração.²⁹⁸ A autora explica que

(...) Existe também um elemento ideológico muito específico nestes discursos, um mecanismo normativo distorcido que se baseia na construção de uma determinada identidade social. É aqui que entra o conceito de “Direito Penal do Inimigo” o qual, em vez de promover a vigência da norma, declara guerra a potenciais ameaças, aproximando-se de um “Direito penal Paleorrepressivo”. Este conceito envolve a ampliação do escopo da criminalização, o aumento das sentenças e a limitação do estatuto processual atribuído ao imputado. É um conceito que resulta da construção generalizada de uma ideia que defende a existência de regras diferentes para os “inimigos” (ou terroristas) com base no perigo que as acções destes potencialmente

²⁹⁵ FERREIRA, Susana. Op. cit., p. 136.

²⁹⁶ FERREIRA, Susana. Op. cit., p. 138.

²⁹⁷ Ibid., p. 138.

²⁹⁸ GUIA, Maria João. Crimigração e o Direito Penal do crimigrante. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 11, p. 90-120, set./dez. 2012, p. 94.

encerram (é uma “criminalização no estado prévio”, nas palavras de Jakobs) e na necessidade de deter esses inimigos assim que eles começam a parecer perigosos, não quando o crime já foi cometido.²⁹⁹

O que se tem com o processo de securitização quando aplicado ao fenômeno das migrações seria um etiquetamento do indivíduo, em que se chama atenção para o fato de ser um estranho ao meio, que não compartilha as mesmas características da sociedade em que está inserido, um rival aos nacionais. Nesse caso, se julga o autor do fato e não o fato, em que ser migrante e destoar da homogeneidade buscada pode ser o bastante para ser tratado como criminoso, e no caso da irregularidade migratória, como já mencionado, com a emergência do Direito Penal do Crimigrante, seu status migratório poderá resultar em uma sanção, como a deportação. Tais políticas de securitização e de controle social podem, ao fim e ao cabo, resultar na exclusão, rejeição e estigmatização social desse outro que é diferente de nós.

No que tange mais especificamente ao Brasil, este foi considerado um país de recepção de fluxos de imigrantes até os anos 1930, quando há uma mudança de paradigma, que se segue aos anos seguintes com a ditadura militar, a partir de um aprofundamento da visão do migrante como estrangeiro (um estranho), principalmente com relação às ameaças que representaria para a segurança nacional com ideologias que destoassem da lógica dominante, o que impactou na diminuição do quantitativo de imigrantes que se estabeleceram no país.³⁰⁰ Isso se tornou nítido com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecido como Estatuto do Estrangeiro. Com isso, o número de emigrantes, ou seja, de brasileiros no exterior passou a ser muito superior ao de imigrantes no Brasil.³⁰¹

O Estatuto do Estrangeiro e sua concepção de segurança nacional e exacerbação da ideia de soberania, foi elaborada segundo as premissas da Doutrina de Segurança Nacional empreendida pela Escola Superior de Guerra (ESG).³⁰² A ideia subjacente era de que o migrante representava uma ameaça à “estabilidade e à coesão social” do país, predominando, portanto, o enfoque da segurança nacional, que deveria manter de fora das nossas fronteiras aqueles que “pretendiam vir causar desordem em nossas plagas”.³⁰³ A partir dessa lógica, o Estado é

²⁹⁹ Ibid., p. 94.

³⁰⁰ MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: A relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. 2015. 375 f. (Tese). Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, PUCRS, Porto Alegre, 2016, p. 10.

³⁰¹ Ibid., p. 11.

³⁰² SILVA, Paula Cristina Ferreira da. **As políticas públicas de controle migratório no Brasil sob as perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos**. 2020. 226 f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, 2020, p. 45.

³⁰³ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **R. Bras. Est. Pop. Belo Horizonte**, v. 34, n.1, jan./abr. 2017, p. 171.

considerado o principal sujeito nas relações e interações sociais, o que prevaleceria na vigilância das fronteiras, de modo a evitar que estranhos venham a quebrar a lógica do que se entende por ordem pública, além da intensificação do uso do direito penal.

A diferenciação entre o nacional e o não-nacional é o núcleo na política de segurança nacional, pois, a categorização e estigmatização entre o “nós” e “eles” separa os indivíduos e de forma direta ou indireta, e limita o acesso aos direitos por parte dos que são considerados intrusos, firmando a posição de proteção aos interesses estatais acima da proteção de direitos fundamentais.³⁰⁴

A partir desse enfoque, essas políticas dão azo para o aprofundamento das diferenças entre nacionais e não-nacionais, para o cerceamento da garantia de direitos aos imigrantes, bem como para a aplicação injustificada de medidas de prisão, deportação, repatriação e expulsão de migrantes. Sob o paradigma da segurança nacional, a migração internacional é comumente entendida como um problema do qual os países buscam se proteger. Os imigrantes são, assim entendidos como pessoas hostis, capazes de romper a ordem estabelecida no país e corromper a identidade de uma nação.³⁰⁵

Ana Luisa Zago de Moraes utiliza o conceito de crimigração definido por Juliet Stumpf, argumentando que o exemplo do Norte Global demonstra que a questão migratória tem se confundido com a criminal, inclusive com a não distinção entre os agentes que atuam na seara penal e migratória, o que se assemelharia ao Brasil, com a Polícia Federal atuando no âmbito criminal e como autoridade de controle migratório.³⁰⁶ A atuação do Estado, quando sob o viés da crimigração, se daria com a seletividade patológica, a ponto de personificar todos os problemas relacionados à insegurança objetiva e subjetiva em determinadas pessoas, e com isso apresentar a solução para os pedidos por segurança pública, mesmo através da violação de direitos e garantias fundamentais.³⁰⁷

A autora analisa o caso brasileiro em sua tese, até a sua publicação em 2016, ou seja, antes da aprovação da Lei de Migração, e concluiu que a crimigração não teria ocorrido no país, no sentido de criminalizar a migração, pelo Brasil não ter recebido fluxos significativos de migrantes, e por não ter havido reforma legislativa posterior ao aumento dos índices de imigrantes.³⁰⁸ Ana Luisa Zago de Moraes entende que muitos dos dispositivos que constavam no Estatuto do Estrangeiro não teriam sido recepcionados pela Constituição de 1988, e os

³⁰⁴ SILVA, Paula Cristina Ferreira da. Op. cit., p. 46.

³⁰⁵ Ibid., p. 46.

³⁰⁶ MORAES, Ana Luisa Zago de. Op. cit., p. 220.

³⁰⁷ Ibid., p. 221.

³⁰⁸ Ibid., p. 230.

crimes pelos quais os migrantes eram punidos em território nacional não eram os previstos na legislação especial, mas sim, crimes comuns, em sua maioria por tráfico internacional de drogas.³⁰⁹

A mudança legislativa ocorrida no ano de 2017 trouxe novos ventos para o tema migratório no Brasil. Contudo, diante do grande aumento do fluxo migratório de venezuelanos em um curto espaço de tempo, fez com que o país se deparasse com uma situação inédita. Muito embora a Lei de Migração não tenha caminhado no sentido do exemplo europeu e norte-americano, ou seja, criminalizar as migrações e o migrante, é necessário aprofundar o estudo sobre como tem ocorrido a atuação do Estado, com políticas oficiais e também a partir das ações (ou omissões) de seus agentes, e também a reação da sociedade em face da chegada desse novo contingente populacional: se caminha no âmbito da securitização do tema e se ainda lidamos com alguma herança da lógica da segurança nacional.

1.5. Conclusão parcial

Conforme demonstrado, as migrações humanas não são fenômenos novos ou inéditos. A formação do Brasil como conhecemos hoje, se deu em grande medida através dos movimentos migratórios, ora forçados, ora subsidiados pelo Estado, ora espontâneos. A migração ocupou um espaço central na política brasileira, principalmente após a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro. Havia um senso de prioridade e urgência em atrair imigrantes europeus que pudessem contribuir com o embranquecimento, o povoamento do país, mas não apenas isso, construiu-se a identidade nacional a partir de um padrão desejável tendo como parâmetro as teorias positivistas da época, calcadas no que se compreendia como modernidade e civilização: pessoas brancas, europeias e bons trabalhadores.³¹⁰

A política de atração de imigrantes teve seu revés no século XX. Com a Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial, a permissão de estabelecimento de imigrantes no país passou a ser fortemente controlada, principalmente quando se tratava dos considerados indesejáveis. Desde o Estado Novo até o ano de 2017, as legislações brasileiras estavam ancoradas na ideia de defesa, de segurança nacional, ou seja, via-se o imigrante como um perigo em potencial.

³⁰⁹ Ibid., p. 231.

³¹⁰ Para ver mais: QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires, 2005 e GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2020.

A ideia de segurança e de defesa estavam intrinsecamente ligadas a uma percepção de asseguração de uma identidade brasileira que precisava ser preservada e ideologias políticas que precisavam ser combatidas. Essa ideia de segurança pode ser compreendida a partir dos Estudos de Segurança Internacional, que nos permite ter uma lente ou chave interpretativa para entender como um tema se torna alvo desse processo de securitização. A Escola de Copenhague desenvolve o arcabouço teórico sobre o tema, e demonstra que qualquer assunto público pode se tornar securitizado a partir do discurso em que determinado tema é colocado como uma ameaça existencial a um objeto de referência, que é aquilo que é tratado como existencialmente ameaçado.

O desafio estatal, portanto, é gerenciar as múltiplas diversidades culturais existentes na sociedade. O aumento dos fluxos migratórios traz consigo a pluralidade étnica e, conseqüentemente, a necessidade de uma gestão adequada capaz de responder os anseios, a inclusão e a adaptação dos migrantes ao novo espaço que ocupam. (...) Os migrantes, como não nacionais, desafiam os limites das estruturas domésticas quando chegam em outro país. Sobretudo, quando querem adentrar o território político de um Estado soberano.³¹¹

Dessa forma, em especial no período histórico em que as legislações preocupadas com a segurança foram criadas, havia como já mencionado um medo de uma “desfiguração e desnaturamento”³¹² da identidade étnica que se tentava forjar a espelho da Europa, e também de ideologias políticas. Alguns ingredientes são importantes de se destacar para a análise: havia uma mudança tecnológica que permitia viagens mais rápidas, existia um grande fluxo de migrantes em razão dos conflitos mundiais, havia grande difusão de ideias de confronto amigo/inimigo, e o mundo viveu uma bipolarização política e econômica durante a segunda metade do século XX. Principalmente durante o período correspondente ao Estado Novo, a literatura nos mostra grande preocupação com a formação de minorias étnicas no território brasileiro, dificuldade de assimilação e receio do enquistamento, ou seja, imigrantes que não se mostravam dispostos a participar desse processo de repaginação cultural e identitária que era esperado.

O Estatuto do Estrangeiro mencionava em seu primeiro artigo que a circulação de estrangeiros (na utilização da palavra que remete ao estranho, ao outro), desde que resguardados os interesses nacionais. Algumas outras disposições adicionavam outros elementos: “na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização

³¹¹ VILLARROEL, Ivette Esis; ROCHA, Thiago Gonçalves Paluma; SILVA, Bianca Guimarães. Estado de exceção, política do inimigo e (des)politização por meio das barreiras visíveis e invisíveis aos migrantes internacionais. *Pensar: Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 26, n. 1, jan./mar. 2023, p. 1-3.

³¹² KOIFMAN, Fábio. Op. cit., p. 29.

institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”, “a concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais”, “não se concederá visto ao estrangeiro: II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;” “o estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil”.

A ideia que subsidiava a política migratória era a de segurança nacional, doutrina que foi desenvolvida no Brasil pela Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro. Esse conceito trabalhava com a ideia do inimigo interno e externo, sobretudo alinhados aos interesses capitalistas, ocidentais e norte-americanos. Não se via mais como interesse para a nação a permissão de fluxos migratórios com vistas a povoar a nação, pelo contrário, deveria ser útil ao desenvolvimento do país.³¹³

É a partir da Escola Superior de Guerra que o termo indeterminado de — segurança nacional passa a ser definido por uma teoria calcada na defesa do Ocidente, do trabalhador nacional e da proteção interna e externa do país contra o "inimigo" (comunista, em especial). Ganha projeções de teoria e doutrina não somente militar porque quer mobilizar todos os setores da sociedade civil e instituições do Estado em busca do objetivo principal de tornar o Brasil uma potência autossuficiente, militar e economicamente.³¹⁴

Dessa forma, ainda que autores como Ana Luisa Zago de Moraes entendam que o processo de crimigração não tenha se concretizado no Brasil, através da utilização das características, indícios da presença da doutrina do Direito Penal do Inimigo, trabalhada por Maria João Guia, é possível visualizar alguns elementos desse etiquetamento, dessa rivalização dos interesses nacionais com esse outro (estrangeiro). A Lei de Migração aprovada em 2017 tem como um de seus elementos principais alterar a posição do imigrante, de objeto de preocupação que requer o emprego da segurança para um sujeito de direitos que possui direitos humanos a serem resguardados.

³¹³ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações**: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano. 174 f. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Direito do Estado da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, p. 40.

³¹⁴ Ibid., p. 30.

CAPÍTULO 2. O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E O LITÍGIO ESTRATÉGICO NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Neste capítulo, busca-se realizar um estudo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir de um recorte para analisar especificamente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e sua relatoria para migrações. Tal escolha se deu pela necessidade de aprofundamento dos estudos para compreensão da atuação desse órgão, mas também, para verificar como tem sido sua ação contenciosa no âmbito protetivo regional em se tratando do tema das migrações e do refúgio, em especial, se houve peticionamento nessa temática em relação ao grande fluxo migratório de venezuelanos no continente Americano, e se é possível identificar parâmetros protetivos nos casos em que houve decisão de mérito da CIDH, assim como em relatórios temáticos, anuais e por país produzidos pelo órgão.

É válido destacar que a ideia de litígio estratégico tem subjacente o objetivo de alcançar um avanço jurídico por meio da seleção de casos, feitas pelos atores litigantes no SIDH, que sejam paradigmáticos e provoquem uma transformação social em determinada área, de maneira a beneficiar não somente a(s) eventual(ais) vítima(s), mas também grupos e coletividades consideradas vulnerabilizadas.³¹⁵ Na mesma esteira, a compreensão da atuação da CIDH como a de um Ministério Público Transnacional, similar ao Ministério Público brasileiro e as Defensorias del Pueblo em outros países da região,³¹⁶ ocorre em razão de sua atuação oscilar entre um caráter contencioso e político, além de possuir autonomia e discricionariedade na esfera internacional, ou seja, possui independência para atuar em defesa dos direitos humanos.³¹⁷ A CIDH possui um acervo notavelmente dedicado ao exercício de uma tutela coletiva ou transindividual no plano interamericano, encontrando então, um forte paralelo com as instituições supramencionadas.³¹⁸

Dessa maneira, é possível visualizar um potencial transformador a partir do SIDH, em diálogo com o direito interno dos Estados, em que a CIDH auxilia no processo de proteção e

³¹⁵ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 41-44.

³¹⁶ LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flavia; LEGALE, Siddharta. (org.) Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: NIDH, 2020, p. 43.

³¹⁷ ARAÚJO, David Pereira. O bloco de constitucionalidade no Novo Constitucionalismo Sul-Americano: uma chave para entrar na sala de máquinas? 174 f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

³¹⁸ LEGALE, Siddharta. Op. Cit., 2020, p. 43.

produção normativa, mas também de construção de políticas públicas, voltadas aos grupos e coletividades vulnerabilizadas, ou seja, a utilização desses mecanismos como aliados na busca pela concretização dos direitos humanos. Sua atuação enquanto Ministério Público Transnacional pode de fato permitir o fortalecimento das lutas pela promoção e efetivação de direitos humanos, contudo, também é necessário reconhecer que se trata de um espaço em disputa, já que não é possível acessar todos as etapas políticas internas de escolha e seleção dos casos que serão apresentados à Corte IDH, transformados em relatório de mérito pela própria CIDH ou um tema ou grupo se tornar alvo de uma relatoria específica. Neste capítulo inicialmente será feito um estudo da criação e do funcionamento da CIDH, tornando possível a apresentação e compreensão de sua função promocional e contenciosa, mas também, serão demonstradas suas limitações.

2.1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

O estudo dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos requer algumas ressalvas iniciais. Conforme Antônio Augusto Cançado Trindade,³¹⁹ os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos operam de modo complementar nos planos global e regional, não havendo antagonismos, ambos tendo como grande propósito almejado, a ampliação do escopo protetivo às eventuais vítimas de violações de direitos humanos.

Nas Américas, é possível analisar que o sistema protetivo evoluiu de forma gradual. Em um primeiro momento, entre 1826 e 1889, a partir do Congresso do Panamá, se instituiu uma série de encontros entre os representantes de países da região com objetivo de cooperação, principalmente para questões relativas à defesa, integridade territorial e até abolição da escravidão.³²⁰ Após o término da Primeira Guerra Mundial e a superação do sistema de conferências estatais, foi dado início a forma institucionalizada de condução da política internacional, que também passou a tratar do tema de direitos humanos.³²¹ Naquela época, já havia uma preocupação com intervenções, principalmente dos Estados Unidos, em assuntos

³¹⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direitos Humanos**. V. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editó, 2003.

³²⁰ HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. **O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

³²¹ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: trajetória institucional e atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *In*: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). **Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: denúncias, interações, mobilizações. Brasília: FUNAG, 2017, p. 45.

domésticos dos países latino-americanos, dessa forma, os primeiros esforços para cooperação em direitos humanos foram empreendidos a partir de princípios como soberania e não intervenção.

O pós-Segunda Guerra Mundial significou o grande salto de institucionalização internacional dos direitos humanos com a criação da Organização das Nações Unidas, instituída pela Carta de São Francisco, de 1948. No Continente Americano, as tratativas caminhavam no mesmo sentido. Em 1945, na Conferência Interamericana de Chapultepec, realizada na Cidade do México, discutiu-se os “Problemas da Guerra e da Paz”, dando início a institucionalização jurídica do que depois viria ser a Organização dos Estados Americanos.

O Sistema Global e o Sistema Interamericano surgem em um mesmo período e contexto históricos de internacionalização dos direitos humanos como resposta aos regimes totalitários que desencadearam a Segunda Guerra Mundial e aos horrores dos campos de concentração nazistas. Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos pretendesse ter uma universalidade, o colonialismo ainda vigente e o ocidentalismo marcados pelas ideias iluministas presentes nesse documento excluía boa parte da população mundial, que posteriormente iriam se apropriar desses direitos para modificar a conformação da sociedade internacional e iniciarem os processos de descolonização. O Sistema Interamericano não fugiu muito às contradições entre os dispositivos jurídicos internacionais e a realidade, em que principalmente na América Latina as desigualdades sociais e as instabilidades políticas seguidas de golpes marcam todo o século XX.

Em se tratando do Sistema Interamericano, o professor Antônio Augusto Cançado Trindade³²² faz uma síntese, por meio de uma divisão em fases, que seguem o avanço cronológico do desenvolvimento do SIDH, que será explorado com maior vagar posteriormente e com ênfase na CIDH, e afirma que a evolução do sistema de proteção pode ser identificada em cinco etapas: a primeira marcada pela mescla de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis, como por exemplo, convenções e resoluções; a segunda etapa caracterizada pela atuação solitária da Comissão e expansão gradual de suas competências; a terceira se deu com a institucionalização por meio da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; a quarta com a estruturação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua construção jurisprudencial, assim como a adoção de novos instrumentos internacionais, como os protocolos adicionais à CADH; e a quinta etapa se daria com o fortalecimento do sistema interamericano de proteção.

³²² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, Op. Cit., 2003.

A proteção dos direitos humanos nas Américas é composta por quatro instrumentos internacionais basilares: a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). Segundo André de Carvalho Ramos, esses compromissos internacionais forjaram dois sistemas de proteção: o primeiro é o da Organização dos Estados Americanos, que tem sua Carta e a DADDH como norte, e o segundo seria o Sistema da CADH, que foi criada dentro da OEA.³²³

É possível dizer que o SIDH, assim como outros sistemas de direitos humanos, caracteriza-se pela responsabilização estatal por violações de direitos humanos, embora o processamento de casos contenciosos não conte com mecanismos de coerção interestatal e as decisões sejam automonitoradas.³²⁴ Muitos dos trabalhos produzidos sobre os sistemas protetivos e as relações internacionais possuem uma perspectiva estadocêntrica, não considerando a atuação dos órgãos que compõe o SIDH como capazes de produzir mudanças no comportamento dos Estados-parte. Segundo Isabela Ramanzini³²⁵ a baixa capacidade do SIDH em intervir em políticas regionais de direitos humanos seria atribuída a fatores como seu design institucional, influência dos Estados Unidos e até mesmo pela estrutura da OEA. Porém, a autora ressalta que com todos os obstáculos e até mesmo análises negativas, não impediram que a atuação do SIDH impactasse institucionalmente alguns estados, através da percepção e exploração de oportunidades para ultrapassar alguns limites institucionais e atuasse em prol de seus objetivos de promoção e defesa dos direitos humanos, ou seja, não apenas superou as dificuldades iniciais, como conseguiu avançar neste campo.³²⁶

A Organização dos Estados Americanos, organização internacional, foi criada entre os meses de março e maio de 1948, em Bogotá, mediante a Carta de Bogotá, durante a 9ª Conferência Interamericana.³²⁷ A Carta que funda a OEA não tinha como objetivo a proteção aos direitos humanos, e por isso, ficou a cargo de outro documento internacional, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, elencar o conteúdo protetivo.³²⁸ A DADDH é um instrumento *soft law*, que antecedeu a própria Declaração da ONU, exerceu papel importante

³²³ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 211.

³²⁴ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 45.

³²⁵ Ibid., p. 46.

³²⁶ Ibid., p. 46.

³²⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

³²⁸ KOCH, Camila de Oliveira. **Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 25.

antes da elaboração da CADH, e ainda hoje possui um papel relevante na proteção dos indivíduos em face de Estados que não são parte da CADH, além de expressar uma visão integral dos direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.³²⁹

A Declaração Americana foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos a afirmar que os Estados não criam ou concedem direitos; pelo contrário, reconhecem direitos inerentes a todos os seres humanos. Este marco legal conformou o pioneirismo normativo da região em desenvolver o ideal de proteção internacional dos direitos humanos nas Américas.³³⁰

Neste primeiro momento, é possível perceber que a intenção inicial dos Estados na OEA era meramente retórica na temática dos direitos humanos.³³¹ Porém, conforme explica Camila Koch apesar do documento ter uma natureza declaratória, seu conteúdo deixou de ter um caráter exclusivamente moral, para ter um peso jurídico.³³² Isso se deu com a mudança no comportamento dos Estados, que passaram a utilizar a DADDH como instrumento viável para apontar violações de direitos humanos perpetradas por outros Estados da região. O relacionamento entre a OEA e o SIDH nem sempre foi colaborativo, mas é um ponto importante para a compreensão do desenvolvimento institucional e o aprimoramento dos órgãos com atribuição em direitos humanos.³³³

O primeiro passo para o desenvolvimento do SIDH foi a criação de um órgão especializado no âmbito da OEA.³³⁴ A CIDH foi criada mediante a Resolução VIII, e não por meio de um Tratado, durante a V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em 1959, em Santiago, no Chile, e não tinha embasamento jurídico na versão original da Carta da OEA. A proposta aprovada era de que a Comissão funcionaria provisoriamente até a adoção de uma Convenção Interamericana de Direitos Humanos.³³⁵ De acordo com Cançado Trindade, o Estatuto do órgão, datado de 1960, previa um mandato limitado à promoção dos direitos humanos, além de ocupar uma posição *sui generis* dentro do sistema regional.³³⁶

Após sua criação, a Comissão passou a ter suas atribuições fortalecidas e ampliação de sua competência. Em 1962, na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta del Este, a resolução IX recomendou ao Conselho da OEA que emendasse o Estatuto

³²⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 33.

³³⁰ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 33.

³³¹ Ibid., p. 33.

³³² KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 25.

³³³ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 33.

³³⁴ Ibid., p. 215.

³³⁵ Ibid., p. 216.

³³⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 35.

da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para ampliar suas atribuições.³³⁷ Se inicialmente a CIDH estava limitada às tarefas de estudos das condições de direitos humanos sem muita possibilidade de interferência no comportamento dos Estados, isso foi sendo modificado, principalmente quando se propagou os tipos de atividades elaboradas pela Comissão, e os indivíduos começaram a enviar suas denúncias sobre violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados.³³⁸

É interessante notar que o contexto político mundial era o da Guerra Fria e havia grandes embates entre os blocos políticos sobre a temática dos direitos humanos, o que influenciou de forma acentuada a atuação da ONU e avanços em termos globais. Já nas Américas, a situação era diversa, inclusive, houve em 1960 a aprovação da Declaração de Santiago³³⁹ que versava sobre direitos humanos e negação das liberdades democráticas na região. Contudo, as tensões políticas na região do Caribe, com a Revolução Cubana, foram percebidas como uma ameaça externa à segurança da região, nesse contexto da conjuntura da época, surgiu a CIDH, que além da defesa aos direitos humanos, deveria promover a estabilidade democrática, o que também pode significar uma tentativa de minimizar as investidas do lado soviético no continente. Segundo Isabela Ramanzini, havia um alinhamento com os interesses norte-americanos na região, levando ainda em consideração a incongruência de que boa parte dos países eram governados por ditaduras militares.³⁴⁰

A recomendação realizada foi atendida em 1965, durante a II Conferência Interamericana Extraordinária, sediada no Rio de Janeiro, com a adoção da Resolução XXII, que ampliou os poderes da Comissão para transformá-la em um instrumento de controle, com autorização para receber e examinar petições e comunicações a ela submetidas, e competência para dirigir-se a qualquer dos Estados a fim de obter informações e formular recomendações.³⁴¹ Dessa forma, a CIDH passou a ter um sistema de relatórios, exames de comunicações, visitas aos Estados (com anuência), estudos e seminários. Tal expansão de atribuições ocorreu graças a um processo de interpretação extensiva e liberal.³⁴²

Em seus primeiros anos de existência, a Comissão atuou como órgão de proteção e de ação no caso da República Dominicana (1965-1966) e no conflito entre El Salvador e Honduras

³³⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 35.

³³⁸ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 210.

³³⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Acta Final**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>. Acesso em 17 jul. 2023.

³⁴⁰ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 210.

³⁴¹ ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 78.

³⁴² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 35.

(1969), ultrapassando sua atuação meramente de observação e recomendação, consolidando seu papel como órgão de ação efetiva.³⁴³ Todo esse processo de desenvolvimento progressivo das competências da CIDH desencadeou na elaboração do Protocolo de Buenos Aires, em 1967³⁴⁴, o qual entrou em vigor em 1970, em que emendou a Carta da OEA convertendo a CIDH em órgão principal da OEA, superando a ausência de um status jurídico sólido, passando então a ter uma clara base convencional.

Neste sentido, o Estatuto e o Regulamento da Comissão preveem que se trata de um órgão autônomo da OEA, e tem como função principal promover a observância e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria.³⁴⁵ É formada por sete membros (comissários ou comissionados),³⁴⁶ eleitos a título pessoal pela Assembleia Geral da Organização, de uma lista de candidatos propostos pelos Estados membros,³⁴⁷ eleitos para o mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez.³⁴⁸ Cada Estado pode propor até três candidatos, nacionais do Estado que os proponha ou de qualquer outro Estado membro da Organização, porém, em caso de apresentação de lista tríplice, um dos candidatos deve ser de nacionalidade diferente no Estado que o indicou.³⁴⁹ Não há menção a necessidade de formação jurídica, apenas devem ser pessoas de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos.³⁵⁰

Conforme explica Camila Koch,³⁵¹ é um órgão não permanente, que se reúne em curtas sessões, três vezes ao ano. Sua sede é em Washington D.C, nos Estados Unidos, e seu financiamento se dá pela OEA. Um dos grandes entraves para sua atuação é o financiamento. O seu orçamento possui diversos países e entidades como doadores, além do repasse de verbas realizado pela OEA. Em seu relatório financeiro anual, a CIDH afirma que a Assembleia Geral da OEA havia aprovado o orçamento ordinário de US\$ 10.081.900,00, e como resultado da mobilização de recursos, a CIDH arrecadou US\$ 7.252.911,50.³⁵²

³⁴³ Ibid., p. 36.

³⁴⁴ Artigo 106: Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria.

³⁴⁵ Artigo 1º, 1 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

³⁴⁶ Artigo 2º, 1 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

³⁴⁷ Artigo 3º, 1 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

³⁴⁸ Artigo 2º, 1 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

³⁴⁹ Artigo 3º, 2 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

³⁵⁰ Artigo 2º, 1 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

³⁵¹ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 28.

³⁵² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2021**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/1A2021cap4B.Venezuela-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Um dos pontos cruciais para a institucionalização e evolução do SIDH foi a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1978, após a décima primeira ratificação.³⁵³ Segundo Camila Koch,³⁵⁴ o documento internacional introduziu no SIDH um mecanismo judicial coletivo de proteção aos direitos humanos, em que a CIDH passaria a ter um novo papel adicional, aumentando suas funções. A ideia de projetar a convenção de âmbito regional começou a ser elaborada em 1965, através da Resolução XXIV, na II Conferência Extraordinária Interamericana, em que se decidiu pela preparação de um anteprojeto, posto em prática em 1969 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com texto submetido aos Estados membros da OEA para ratificação do tratado. Diferentemente da DADDH, a CADH estabelece um rol de direitos e deveres que são obrigações jurídicas internacionais para o Estado, que em caso de violação, torna-se passível da responsabilização internacional por violação de direitos humanos.

Com a entrada em vigor da CADH, a CIDH passou por um período de transição para o formato final do delineamento de suas competências. Isabela Ramanzini³⁵⁵ explica que inicialmente a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi interpretada como uma ameaça à exclusividade da CIDH em matéria de direitos humanos. Com as mudanças promovidas em seu Estatuto e Regulamento, a CIDH passou a interpretar como uma adição de atribuições conferida pela CADH, para atuar em conjunto com a Corte IDH.

Em outra medida, o professor Cançado Trindade³⁵⁶ argumenta que o processo preparatório para a confecção da CADH teve uma especial atenção para as possíveis implicações da coexistência do novo instrumento internacional que surgia com os já existentes na temática de direitos humanos no sistema ONU. Além disso, se esclareceu como seria a transição entre o regime pré-existente e o da Convenção no que dizia respeito à Comissão. Assim, ficou estabelecido que a CIDH teria uma dualidade de funções: continuaria atuando sob as normas já existentes (ex. Carta da OEA e DADDH) e também aplicáveis aos Estados que resolvessem não ratificar a CADH, e somado a isso, atuando para exercer as competências elencadas na CADH. Na síntese de Camila Koch:

Com a edição da CADH, a Comissão passou a ter um papel híbrido dentro do grande Sistema Interamericano de Direitos Humanos: nasce como órgão eminentemente político dentro da estrutura da OEA e, aos poucos, ganha seu espaço enquanto órgão autônomo e independente, pronto para não mais apenas promover direitos previstos

³⁵³ Artigo 74, 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

³⁵⁴ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 39.

³⁵⁵ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 64.

³⁵⁶ TRINDADE, Antonio Cançado. Op. cit., 2003, p. 46.

na Declaração Americana, como também para proteger os direitos contidos no novo tratado interamericano de direitos humanos.³⁵⁷

O estabelecimento da Corte IDH não ocorreu de forma amistosa. A CIDH permaneceu indiferente à Corte IDH e relutou em enviar-lhes trabalhos e casos contenciosos ao tribunal.³⁵⁸ Como até então tinha sido o único órgão responsável pela interpretação e aplicação dos instrumentos de direitos humanos na região, a CIDH por muito tempo cogitou que os Estados pudessem acionar a consultoria judicial da Corte IDH, esvaziando e até colocando em questionamento as competências da Comissão, situações as quais poderiam cercear sua autonomia e respeitabilidade perante a comunidade internacional e a própria OEA. Diante da pressão de juristas, acadêmicos e dos Estados, a CIDH gradualmente passou a atuar de forma contundente também nos casos contenciosos.

Na explicação de Flávia Piovesan,³⁵⁹ o Estado ao ratificar a CADH aceita automaticamente e obrigatoriamente a competência da Comissão para examinar as comunicações previstas no Artigo 41, que de maneira ampla trazem os mecanismos políticos e promocionais que já eram exercidos pela CIDH anteriormente, e o Artigo 44, que traz sua competência contenciosa, que é a de receber petições de indivíduos, coletividades ou organizações não-governamentais com denúncias de violações de direitos humanos, que após seu processamento, podem eventualmente ser remetidas à Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos em que sua competência foi reconhecida pelo Estado em questão. Ademais, diferentemente do modelo europeu em que há acesso direto dos indivíduos à Corte Europeia de Direitos Humanos, no SIDH somente a CIDH e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte IDH,³⁶⁰ o que demonstra a centralidade e importância desse órgão para todo o funcionamento do sistema regional de proteção aos direitos humanos.

2.2. Funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: atuação política ou promocional

Como já inicialmente demonstrado, a CIDH possui uma função dupla: política e contenciosa, provenientes sucessivamente de sua atuação como órgão da OEA e da CADH. A CIDH tem sua atuação principalmente por meio do sistema de relatorias e do sistema de

³⁵⁷ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 43.

³⁵⁸ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 65.

³⁵⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 111.

³⁶⁰ PIOVESAN, Flávia, Op. cit., 2014, p. 113.

petições, este último acionado por meio das denúncias, sendo um dos principais instrumentos para a litigância internacional em direitos humanos.³⁶¹

De acordo com Diego Rodríguez-Pinzón,³⁶² a dimensão política da CIDH refere-se a sua capacidade de desempenhar a função de promoção e proteção dos direitos humanos recorrendo a instrumentos políticos, a exemplo da negociação e da pressão internacional com relação a um Estado. Segundo o mesmo autor,³⁶³ a CIDH utilizou desses mecanismos principalmente entre as décadas de 1960 e 1980 como forma de enfrentamento de violações de direitos humanos, e em muitos casos, a ação política se mostrou eficaz para proteger indivíduos e produzir uma mudança no comportamento dos Estados. Muitos dos instrumentos que a CIDH possui dentro desse espectro de competências estão previstos em seu Regulamento e Estatuto e variam de uma diplomacia silenciosa a denúncias públicas.³⁶⁴

A atuação promocional da CIDH ocorre por meio da elaboração de documentos, realização de visitas ou observações *in loco*, audiências, conferências e outras atividades de formação e capacitação de profissionais do âmbito público e privado em direitos humanos e sobre o sistema regional de proteção.³⁶⁵ Há também a previsão no artigo 19 do Estatuto da CIDH de submissão de projetos de protocolos adicionais à CADH para a Assembleia Geral da OEA, visando aumentar o escopo protetivo.³⁶⁶ Em seu site, a CIDH também menciona seminários e reuniões com representantes de governos e instituições acadêmicas, entidades não governamentais e outros com o objetivo principal de divulgar informação e fomentar o conhecimento sobre o tema.³⁶⁷ É possível vislumbrar as principais atividades da CIDH a partir da divisão didática proposta por Camila Koch,³⁶⁸ que será desenvolvida a seguir.

³⁶¹ MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de Direitos Humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970 – 2015). *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2017, p. 1419-1454.

³⁶² RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: CORAO, Carlos Ayala; MARTÍN, Claudia; RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego (Orgs.). **Manual sobre derecho internacional de los derechos humanos: teoría y práctica**. Caracas: Ed. Universidad Católica Andrés Bello, 2008, p. 4.

³⁶³ *Ibid.*, p. 4.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁶⁵ KOCH, Camila de Oliveira. *Op. cit.*, p. 78.

³⁶⁶ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. *Op. cit.*, p. 6.

³⁶⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Mandato y funciones**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/funciones.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

³⁶⁸ KOCH, Camila de Oliveira. *Op. cit.*, p. 78.

i) Visitas ou observações *in loco*

A possibilidade de visita ou observação *in loco* aos Estados-membros da OEA está prevista no Artigo 18, g do Estatuto e regulamentada pelos Artigos 53 a 57 do Regulamento da CIDH, embora não esteja prevista expressamente na CADH. Tal atribuição só pode ser executada mediante anuência ou convite do Estado em questão e não há limite temporal para duração. O professor Cançado Trindade³⁶⁹ ao dar o exemplo das visitas *in loco* realizadas pela CIDH nos anos 70, no Chile e Argentina, afirma que possuíam também uma função preventiva.

De acordo com Diego Rodríguez-Pinzón³⁷⁰ as visitas *in loco* podem ter diversos objetivos e efeitos dependendo do cumprimento do mandato da Comissão, mas geralmente serve para verificar a situação dos direitos humanos, de forma presencial, em determinado Estado, o que permite a coleta de informações de forma mais completa e real. Durante as visitas, a CIDH tem a possibilidade de entrar em contato com a sociedade civil nacional para obter versões da opinião pública local e saber o que ocorre em cada lugar.³⁷¹ Também é válido mencionar que se desenha uma oportunidade de dar visibilidade internacionalmente a temas relacionados aos direitos humanos que os Estados tendem a ocultar, assim como a grupos vulnerabilizados e possíveis vítimas.

De forma geral, a CIDH elabora um relatório especial após a visita *in loco* ao Estado, em que é essencial que conste as informações colhidas de todos os atores envolvidos nas situações sob análise, e assim, seja possível uma descrição adequada e com os diversos pontos de vista sobre os fatos.³⁷² Também é possível que a CIDH receba informações gerais, petições individuais, realize audiências, e até colete informações sobre casos já em andamento.

A CIDH fez sua primeira visita de observação *in loco* na República Dominicana, de 22 a 29 de outubro de 1961, e até 22 a 23 junho de 2022³⁷³, em Dominica, realizou 103 visitas no total.³⁷⁴ Válido ressaltar que oito visitas do quantitativo total foram destinadas a análise da situação de pessoas migrantes ou refugiadas, nos Estados Unidos, Honduras, Porto Rico, México, Guiana Francesa e Canadá.

³⁶⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 38.

³⁷⁰ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego, 2008.

³⁷¹ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 31.

³⁷² RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., p. 6.

³⁷³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Visitas a países**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/actividades/visitas.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

³⁷⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Visitas *in loco* realizadas por la CIDH**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas_todas.asp. Acesso em 23 ago. 2023.

ii) Relatorias

O Artigo 15 do regulamento da CIDH possibilita a criação de relatorias, em que o objetivo é analisar situações específicas sobre direitos humanos em um determinado Estado ou determinado tema.³⁷⁵ Em se tratando da relatoria de países, a CIDH pode designar um dos seus membros como responsável por tais relatorias, de forma a assegurar que cada Estado membro tenha um relator ou relatora. Para Isabela Ramanzini:

A CIDH renovou seu papel no sistema interamericano de direitos humanos ao expandir as relatorias especiais temáticas, iniciadas *motu* próprio ou por solicitação de ONGs e órgãos da OEA. Essas relatorias reconstituíram a identidade do órgão, uma vez que, por meio deste mecanismo, a CIDH entendeu que mantinha um papel único na região: as relatorias temáticas especiais permitiram o desenvolvimento de novos parâmetros substantivos sobre os direitos humanos; destacaram a função articuladora da CIDH entre Estados, ONGs e órgãos da OEA; e reforçaram a sua capacidade em chamar a atenção pública para o tema. Além disso, como as relatorias temáticas são apoiadas por contribuições financeiras voluntárias de Estados membros da OEA, do Banco Interamericano para o Desenvolvimento e de várias agências de ajuda europeias, a CIDH diversificou suas fontes de apoio, garantindo relativa autonomia e influência em relação à OEA e aos Estados membros.³⁷⁶

Na primeira sessão do ano ou de acordo com a necessidade, a CIDH considera o funcionamento e trabalho das relatorias de país e decide sobre sua designação. Os relatores devem informar ao plenário ao menos uma vez ao ano quais atividades foram realizadas no processo de acompanhamento do país. Conforme explica Camila Koch,³⁷⁷ todos os países membros da OEA passam pela análise das relatorias por países, e não é necessária a ratificação de qualquer documento ou autorização prévia para isso.

O regulamento da CIDH também prevê a possibilidade de criação de relatorias temáticas ou especiais, em que se elaboram relatórios para o cumprimento de suas funções de promoção e proteção de direitos humanos em relação às áreas temáticas de especial interesse para alcançar esse objetivo. De acordo com a CIDH, o objetivo da criação de uma Relatoria Temática é fortalecer, promover e sistematizar o trabalho da própria Comissão Interamericana sobre algum tema.³⁷⁸ O regulamento prevê que as relatorias temáticas são de responsabilidade de um membro da CIDH, e relatorias especiais são incumbência de pessoa escolhida pela CIDH,

³⁷⁵ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 31.

³⁷⁶ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 66.

³⁷⁷ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 32.

³⁷⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatorias temáticas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/default.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

seguindo os parâmetros de abertura de concurso para ocupação do cargo, com publicidade de critérios, e voto da maioria absoluta de seus membros.

Conforme publiciza a própria CIDH, a partir dos anos 1990 passou a criar relatorias temáticas para que pudesse acompanhar com atenção grupos, comunidades e povos que estão expostos a violações de direitos humanos de forma acentuada, em razão de situações de vulnerabilidade e discriminação. Até o momento atual a CIDH conta com 13 relatorias: relatoria sobre os direitos dos povos indígenas (1990); relatoria sobre direitos das mulheres (1994); relatoria sobre os direitos das pessoas migrantes (1996); relatoria especial para a liberdade de expressão (1997); relatoria sobre os direitos das crianças (1997); relatoria sobre defensoras e defensores de direitos humanos (2001); relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade (2004); relatoria sobre os direitos das pessoas afrodescendentes e contra a discriminação racial (2005); relatoria sobre os direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais (2014); relatoria especial sobre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (2017); relatoria sobre memória, verdade e justiça (2019); relatoria sobre os direitos das pessoas idosas (2019); relatoria sobre as pessoas com deficiência (2019).

iii) Relatórios ou informes

A CIDH também elabora relatórios, também chamados de informes. O principal informe é o Relatório Anual, previsto no artigo 58 e 59 do Regulamento e artigo 18, c do Estatuto, mas também é possível a preparação de estudos e relatórios que forem considerados convenientes para o desempenho de suas funções, com publicação conforme considerar oportuno. Conforme publicado pela própria CIDH, o Relatório Anual da CIDH é um instrumento de referência regional que compila a situação dos direitos humanos, que apresenta os avanços e desafios dos Estados membros da OEA na matéria, e expõe as conquistas institucionais, o trabalho e as atividades realizadas pela Comissão para garantir e proteger os direitos humanos de todas as pessoas da região.³⁷⁹

O artigo 60 do Regulamento também prevê a possibilidade de relatórios gerais ou especiais sobre a situação dos direitos humanos em determinado Estado. Segundo Camila Koch³⁸⁰ é possível também a elaboração de relatórios gerais ou temáticos sobre questões específicas, como por exemplo, sobre migrações, refúgio, mobilidade humana, além dos relatórios provenientes das

³⁷⁹ Id. **Informe anual 2021**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2021>. Acesso em 23 ago. 2023.

³⁸⁰ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 39.

visitas *in loco*, que não possuem tempo para publicação e não são inseridos no Relatório Anual. De acordo com Diego Rodríguez-Pinzón,³⁸¹ a principal diferença entre os relatórios especiais e gerais é que os primeiros são mais completos e detalhados e são emitidos de forma independente. No site da CIDH é possível encontrar abas para informes anuais, por país, temáticos, compêndios, guias e diretrizes, multimídia e de petições e casos.

É possível perceber que no relatório anual se encontram dois capítulos que chamam atenção.³⁸² No capítulo IV, a CIDH faz um relato sobre a situação dos direitos humanos em países membros da OEA, com objetivo de fornecer à organização informações atualizadas sobre a situação dos direitos humanos nos países que receberam atenção especial da Comissão, e em alguns casos, relatar um evento que ocorreu ou estava em andamento no final do ciclo de relatório. Esse capítulo existe desde 1997, e foram estabelecidos cinco critérios pelos quais a CIDH identifica que um Estado membro da OEA possui práticas em matéria de direitos humanos que merecem atenção especial: a) Estados em que o governo não chegou ao poder de forma democrática, por meio de eleições populares, voto secreto, genuíno, periódico e livre; b) o exercício de direitos previstos na CADH ou na DADDH foram total ou parcialmente suspensos, em razão de medidas excepcionais, como estado de emergência ou se sítio; c) quando há provas irrefutáveis que o Estado comete violações massivas de direitos humanos garantidos na CADH ou na DADDH; d) Estados que estão em processo de transição entre as situações anteriores; e) situações que afetem circunstancialmente ou estruturalmente o Estado e violem direitos humanos, a exemplo de situações de grave violência. Possível constatar pelos registros no site da CIDH que a Venezuela consta no capítulo IV do relatório anual desde o ano de 2002. Já o capítulo V traz o acompanhamento das recomendações feitas pela CIDH aos Estados em relatórios anteriores.

iv) Função consultiva

A CIDH também possui a função consultiva, conforme o Artigo 18, e de seu Estatuto:

- e. atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar assessoramento que eles lhe solicitarem;

Assim, os Estados podem enviar seus pedidos de consulta em matéria de direitos humanos para o Secretário Geral da OEA que irá intermediar a comunicação com a CIDH, e

³⁸¹ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., p. 170.

³⁸² Ibid., p. 170.

este órgão poderá prestar assessoramento quando solicitado. De acordo com Camila Koch,³⁸³ essa função nunca foi acionada, e coloca a CIDH em uma posição de maior destaque como fiscal de situações pretéritas do que um aliado para uma mudança na realidade da prática dos direitos humanos nas Américas.

v) Recebimento de petições

A CIDH pode ainda receber petições individuais contendo alegadas violações de Direitos Humanos protegidos no âmbito da Carta da OEA e pela DADDH, de maneira similar ao que ocorre no sistema de petições individuais sob a égide da CADH.³⁸⁴ Neste caso, os Estados não estão submetidos a jurisdição da Corte IDH, uma vez que, não ratificaram a CADH.³⁸⁵ Pelos dados contidos no site da OEA trata-se de: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Canadá, Estados Unidos, Guiana, Granada, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Dominica, Jamaica, Cuba, Venezuela (denunciou o tratado).

Quando constatada a violação, a CIDH elabora uma recomendação ao Estado para a garantia e observância desses direitos consagrados em ambos os instrumentos internacionais. Tal competência é atribuída à CIDH pelo artigo 51 de seu regulamento, e o procedimento é previsto no artigo 52 do mesmo diploma.

O professor André de Carvalho Ramos explica que a partir da apuração da ocorrência ou não da violação de direitos humanos é estabelecido o contraditório e a ampla defesa em relação ao Estado. O esgotamento dos recursos internos é uma condição processual para estabelecer o litígio internacional, conforme artigo 31 do regulamento. A CIDH pode exercer seu poder de requerer ao Estado informações sobre as medidas que tenha tomado para o caso concreto. Busca-se a conciliação e incita-se o Estado violador a realizar medidas de reparação do fato internacionalmente ilícito.³⁸⁶

O procedimento finda com a elaboração de recomendações aos Estados para o respeito e garantia aos direitos humanos. Em caso de não cumprimento, a Comissão pode decidir encaminhar o caso para a Assembleia Geral da OEA, para que seja deliberado neste órgão

³⁸³ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 35.

³⁸⁴ RAMOS, André Carvalho. Op. cit., 2019, p. 225.

³⁸⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **B-32**: Convenção Americana sobre Direitos Humanos. “Pacto de San José de Costa Rica”. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm. Acesso em 23 ago. 2023.

³⁸⁶ RAMOS, André Carvalho. Op. cit., 2019, p. 226.

político encarregado pelo cumprimento das disposições da Carta da OEA, as medidas cabíveis para a implementação dos direitos humanos.

Em sentido parecido, Antônio Augusto Cançado Trindade comenta a atuação da CIDH em seu sistema de petições:

Em sua vasta prática de exame de petições ou comunicações individuais, a Comissão tem adotado resoluções de conteúdo variável de caso a caso: em tais resoluções a Comissão tem declarado que os atos relatados no caso constituíam *prima facie* uma violação de direitos humanos, ou recomendado uma ampla investigação do que parecia constituir uma violação de direitos humanos, ou decidido suspender a consideração do caso até que os resultados de uma investigação em curso se tornassem conhecidos, ou declarado enfim não ter ocorrido a violação de direitos humanos alegada na petição. Em alguns casos tem a Comissão logrado uma solução amistosa com os Estados demandados.³⁸⁷

Isabela Ramanzini³⁸⁸ demonstra que através da compilação de dados, é possível observar uma tendência dentre os Estados não jurisdicionados mais acionados pela CIDH concentram-se em sete deles: Estados Unidos, Canadá, Cuba, Bahamas, Belize, Guiana e Santa Lúcia. A autora também demonstra que 15% das visitas *in loco* são para os Estados que não fazem parte da CADH: Estados Unidos (9), Guiana (1), Bahamas (1), Canadá (1) e Jamaica (2).³⁸⁹

Para Camila Koch, é possível observar nesta função a faceta política e quase judicial da CIDH, em que o órgão atua por meio de recomendações, solicitação de informações e pressão política e pública para que os Estados cumpram suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.³⁹⁰ Em razão da subsidiariedade deste procedimento para os Estados que não ratificaram a CADH, muitas das vezes é a única saída para uma mudança de prática estatal. Contudo, mesmo que se fale em um peso político e de opinião pública com o encaminhamento para a Assembleia Geral da OEA, na prática, ainda que se reconheça tal violação, não há previsão de sanção para o Estado.

2.3. Funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: atuação contenciosa

Conforme mencionado, com a edição da CADH, o SIDH entrou em uma nova fase de possibilidade de judicialização internacional de casos de violações de direitos humanos. Atualmente entende-se que CADH ocupa uma centralidade e emana sua força vinculante para

³⁸⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 42.

³⁸⁸ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 71.

³⁸⁹ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. Op. cit., p. 73.

³⁹⁰ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., 2015.

os Estados signatários, de forma que se comprometem e devem observância aos direitos humanos previstos em seu ordenamento jurídico interno. O exercício de análise de compatibilidade entre a CADH e o direito interno é chamado de controle de convencionalidade, percebida como um instrumento vivo, não apenas um *corpus juris*, mas passa a ser vista como uma constituição transnacional ou bloco de convencionalidade/constitucionalidade, e a Corte IDH funcionaria como uma Corte Constitucional Transnacional.³⁹¹ Siddharta Legale aponta duas linhas argumentativas para defender a hipótese: a primeira delas seria a linguagem utilizada pela Corte IDH, parecida com os tribunais constitucionais internos, e a segunda, seria o reconhecimento pela Corte IDH em seus casos contenciosos, da existência de bloco de convencionalidade que confere supremacia à CADH em sua jurisprudência, como por exemplo, no *Caso Barrios Altos vs Peru*.³⁹²

Neste sentido, a CIDH atua em duas frentes: a promocional e a contenciosa. No processamento de casos contenciosos, a CIDH exerce múltiplas funções: aprecia denúncias, investiga os fatos descritos, delibera sobre o encaminhamento do caso à Corte IDH, e possui a função de representar a vítima no julgamento e na supervisão do cumprimento de sentença.³⁹³ Isso ocorre porque o artigo 61, 1 da CADH atribui somente à CIDH e aos Estados parte o direito de submeter um caso à jurisdição da Corte IDH. A Corte IDH já se manifestou sobre a necessidade imposta pela CADH no artigo 61.2 de esgotamento dos procedimentos perante à CIDH para conhecimento de um caso de violação de direitos humanos.

No *Caso Viviana Gallardo y otras vs. Costa Rica*, em 6 de julho de 1981, o país submeteu à Corte IDH o caso da morte de uma nacional dentro de um estabelecimento prisional, assim como lesões de suas companheiras de cela, causadas por um membro da Guarda Civil da Costa Rica. Para tanto, o Estado não apresentou a denúncia à CIDH, mas sim, submeteu o caso diretamente à Corte. Foi o primeiro caso em que um Estado moveu uma ação de responsabilidade internacional por violação de direitos humanos contra si mesmo. Porém, é interessante notar que a Corte IDH não admitiu o caso em razão do não esgotamento do

³⁹¹ LEGALE, Siddharta. *La Constitución Interamericana: Los 50 Años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. In: Organização dos Estados Americanos (Org.). **Curso de Direito Internacional XLVI**. 1. ed. V. 1. Rio de Janeiro: OEA, 2019.

³⁹² “As leis de autoanistia conduzem à vulnerabilidade das vítimas e à perpetuação da impunidade, motivo pelo qual são manifestamente incompatíveis com a letra e o espírito da Convenção Americana. (...) Como consequência da manifesta incompatibilidade entre as leis de autoanistia e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, as mencionadas leis carecem de efeitos jurídicos e não podem representar um obstáculo para a investigação dos fatos deste caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem ter igual ou similar impacto em outros casos ocorridos no Peru relativos à violação dos direitos consagrados na Convenção Americana.” Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/092b2fec1ad5039b26ab5f98c3f92118.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

³⁹³ RAMANZINI, Isabela Gerbelli Gerbin. Op. cit., p. 66. Acesso em: 23 ago. 2022.

procedimento perante à CIDH, mas também, trouxe contribuição interessante sobre o papel da Comissão no SIDH. No parecer do juiz Rodolfo E. Piza Escalante, é possível notar que o magistrado define a competência da CIDH como a de um Ministério Público do Sistema Interamericano.

A Convenção, com efeito, além de conferir à Comissão a legitimidade ativa para apresentar casos perante a Corte, bem como para lhe submeter consultas e atribuir-lhe uma clara função auxiliar da justiça no processo, como promotor público do Sistema Interamericano, chamado a comparecer em todos os casos perante o tribunal (artigo 57 da Convenção), confere outros poderes relacionados com as funções que correspondem a esta Corte, e que por sua natureza são cumpridos antes de começar a conhecer de um assunto específico. Assim, entre outras, a Comissão tem uma função investigativa dos fatos denunciados como violação dos direitos humanos consagrados na Convenção, que deve ser cumprida em todas as hipóteses, a menos que se trate de um caso de mera lei. Com efeito, embora a Corte, como qualquer órgão judicial, não careça de poderes para realizar investigações, provas e ações pertinentes à melhor ilustração dos seus membros, a fim de alcançar a formação exaustiva dos seus critérios, resulta claro do sistema da Convenção que se procurou reservar à Comissão a fase inicial de investigação dos fatos denunciados. (...) Desta forma, a Comissão é o canal através do qual a Convenção confere ao indivíduo o direito de dar o impulso inicial necessário para o funcionamento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.³⁹⁴ (tradução livre)

Esta função da CIDH não está imune às críticas, já que é ela quem recebe os casos e decide em única instância sobre a admissibilidade ou não de denúncia de violação de direitos humanos. O professor Antônio Augusto Cançado Trindade defende que seja reconhecido o *locus standi in judicio* das vítimas ou seus representantes perante à Corte IDH, como uma forma de contribuição a jurisdicionalização da proteção. O autor defende que uma vez levado o caso pelas vítimas até a CIDH, esgotados os procedimentos e com o caso submetido à Corte IDH, as vítimas e/ou seus representantes devem ter o direito de participação e de presença durante o processo na Corte IDH.

A jurisdicionalização do mecanismo de proteção torna-se um imperativo a partir do reconhecimento de papéis essencialmente distintos dos peticionários, a verdadeira parte demandante, e a CIDH, órgão de supervisão e auxiliar da Corte.³⁹⁵ O professor e ex-juiz da Corte IDH narra que o caso *El Amparo vs. Venezuela* foi um grande passo para a participação efetiva da vítima durante o processo jurídico internacional, quando a Corte IDH passou a dirigir questões diretamente aos representantes das vítimas. A grande modificação veio durante o XLIX período ordinário de sessões, no ano 2000, quando a participação das vítimas e dos

³⁹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Viviana Gallardo y otras v. Costa Rica. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/resumen/viviana_gallardo.pdf. Acesso em: 23 ago 2023, p. 4.

³⁹⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **The access of individuals to international justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 40.

representantes foi prevista em toda a fase processual perante a Corte IDH, por meio do Artigo 23.

Além disso, o autor defendeu e trabalhou para alterar o regulamento da Corte IDH para permitir o *locus standi in judicio* dos peticionários em todas as etapas do processo contencioso perante à Corte IDH. Os avanços para o acesso direto dos peticionários à justiça em nível internacional seriam cruciais também para que as ambiguidades quanto ao papel da CIDH cessem, e este órgão possa se concentrar na função de guardião da correta e justa aplicação da CADH.³⁹⁶

Ainda que existam vozes como a do professor Cançado Trindade que militou para que existisse o direito de petição individual e acesso direto dos indivíduos à Corte IDH, a modificação em tal magnitude ainda não ocorreu, uma vez que seria necessário grandes esforços para reforma da CADH, que certamente encontrará barreiras políticas por parte dos Estados membros. Por outro lado, outros autores entendem que a CIDH exerce um papel importante de filtragem de demandas no sistema de petições individuais, assim como seleciona os casos que serão enviados para a Corte IDH.³⁹⁷ Neste aspecto, Siddhartha Legale³⁹⁸ demonstra através de levantamento de dados empíricos, que a CIDH possui um acervo decisório vasto dedicado a proteção de grupos vulneráveis, e isso encontraria um paralelo ao exercício das tutelas coletivas, de competência do Ministério Público brasileiro, e das Defensorias Públicas no Brasil e em outros países da América Latina. Assim, o autor entende que de fato a atuação da CIDH poderia ser compreendida como a de um Ministério Público Transnacional.

A CIDH também adotou alterações em suas regras procedimentais. Desde o primeiro documento, elaborado em 1966³⁹⁹, ocorreram alterações em 1980, 2000, 2002, 2003, 2006, 2008, 2009, 2011 e 2013⁴⁰⁰, o qual está atualmente vigente. Possível chamar atenção para alguns pontos da reforma de 2000, que dividiu o procedimento entre admissibilidade e mérito em duas fases separadas, pela primeira vez estabeleceu mecanismos de *follow-up* para monitorar a implementação das recomendações da CIDH incluídas em seus relatórios de mérito ou solução amistosa, além de para os casos que seriam submetidos à Corte IDH, quando o peticionário compartilhava do mesmo interesse, a CIDH deveria enviar o caso juntamente com as considerações do peticionário. A reforma de 2009 concedeu maior prazo para o envio de

³⁹⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2001, p. 42.

³⁹⁷ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 170.

³⁹⁸ LEGALE, Siddhartha. Op. cit., 2019.

³⁹⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamentos anteriores**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/mandato/reglamentos_antteriores.asp. Acesso em 23 ago. 2023.

⁴⁰⁰ Id. **Resolución 1/2013**. Reforma del regulamento, políticas y prácticas. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

considerações dos peticionários e do Estado para o relatório de mérito, traz previsão de arquivamento, esclarece as funções dos grupos de trabalho para admissibilidade e modifica a forma em que a CIDH remete o caso para a Corte IDH. Após a mudança, a CIDH passou a enviar apenas o relatório de mérito, as observações sobre a resposta do Estado, e as razões para submissão do caso à Corte IDH. Segundo Ariel Dulitzky⁴⁰¹ a compactação do processo teria como objetivo diminuir a quantidade de funções atribuídas à CIDH, de forma que pudesse atuar com mais celeridade e com mais recursos humanos e financeiros nos casos recebidos.

Através desse panorama, levando em consideração a possibilidade e o mecanismo de acesso à justiça no contexto regional através da CIDH, é possível concluir que o litígio estratégico é encorajado, principalmente por dois fatores: o alto custo de manutenção de um caso e o filtro exercido pela CIDH em sua análise de admissibilidade das petições individuais recebidas,⁴⁰² o litígio estratégico é imprescindível para acesso ao SIDH.⁴⁰³ Litígio estratégico pode ser compreendido como o uso do judiciário e de casos paradigmáticos para alcançar mudanças sociais.⁴⁰⁴ O número de casos enviados para a Corte IDH é inferior ao número de petições recebidas pela CIDH, e é por este motivo que as vítimas e seus representantes buscam atuar de forma estratégica para ultrapassar o filtro negativo.⁴⁰⁵ A autora explica que em razão da falta de recursos somadas ao alto custo do litígio no SIDH, é essencial que os casos sejam escolhidos pelas ONGs (ou demais peticionários legitimados para acionar a CIDH), com base no custo benefício e na possibilidade de passar pelo crivo da admissibilidade da CIDH, dessa forma, os casos que chegam superam a violação de direitos humanos sofridos por um indivíduo para refletirem uma prática que deve ser alterada no país ou na região.

A litigância transnacional engloba as disputas entre os Estados, entre indivíduos e Estados através de suas fronteiras nacionais.⁴⁰⁶ O ativismo jurídico transnacional pode ser definido como um tipo de ativismo focado na ação legal engajada, através das cortes internacionais ou instituições quase judiciais para o fortalecimento de demandas da sociedade.⁴⁰⁷ Os objetivos podem variar desde a reparação de uma violação de direitos humanos

⁴⁰¹ DULITIZKY, Ariel. Too Little, too late: the pace of adjudication of the Inter-American Commission on Human Rights. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*. V. 35, n. 2, 2013.

⁴⁰² KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 171.

⁴⁰³ Ibid., p. 155.

⁴⁰⁴ CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, Buenos Aires. n. especial, ano v, p. 363 – 378, 2011, p. 366.

⁴⁰⁵ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 156.

⁴⁰⁶ SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo. n. 7, ano 4, p. 27-57, 2009, p. 27.

⁴⁰⁷ SANTOS, Cecília MacDowell. Op. cit., p. 28.

e a respectiva observância de tratados internacionais, a pressão internacional até a mudança de políticas públicas. Uma vez que indivíduos e ONGs somente podem apresentar denúncias à CIDH, o ativismo jurídico transnacional está diretamente ligado a este órgão.⁴⁰⁸

Cecília MacDowell Santos faz uma síntese interessante sobre o papel do direito como instrumento de mudança social no mundo globalizado. Para a autora, a abordagem política e crítica do direito e globalização baseia-se em estudos de sociologia jurídica sobre o direito visto como um instrumento de “conflito social” e como tática do movimento social”.⁴⁰⁹ Dessa forma, a mobilização jurídica transnacional atrelada aos movimentos sociais traria uma alternativa à globalização neoliberal e poderia ser utilizada como um instrumento de emancipação social.⁴¹⁰ A utilização da palavra ativismo jurídico destacaria a ação dos atores envolvidos e enfatizaria um movimento que abarca uma diversidade de lutas jurídicas, sociais e políticas, mas, para a autora, nem sempre esses movimentos terão um papel de confronto direto com o modelo neoliberal, o que não significa dizer que não seja engajado em lutas por mudanças sociais e pela proteção aos direitos humanos.⁴¹¹

O ativismo em direitos humanos no SIDH possui caráter transnacional, fruto de uma crescente atuação das redes transnacionais de *advocacy*, engajadas em uma rede de troca de *expertise* em litigância estratégica, formadas principalmente pelas organizações não governamentais e entidades da sociedade civil.⁴¹² Esse mecanismo, assim como os outros regimes regionais, possui uma característica particular que o diferencia do regime global de direitos humanos: a permeabilidade à atuação direta da sociedade civil nas denúncias.⁴¹³

Evorah Cardoso⁴¹⁴ trabalha com a ideia do ciclo de vida do litígio estratégico no sistema interamericano. A autora entende que o litígio estratégico possui quatro fases. A primeira delas ocorre internamente, em grande medida com os trabalhos realizados pelas ONGs que litigam no SIDH e selecionam os casos capazes de produzir impacto e mudanças sociais. A segunda fase é central pra o tema debatido neste trabalho, e ocorre no âmbito da CIDH, com seu processamento interno e filtros negativos das demandas propostas pelos petionários. Em última medida, é a CIDH que molda a jurisprudência da Corte IDH, ao selecionar os casos que serão julgados.⁴¹⁵ A terceira fase se daria com a intervenção dos atores sociais traçando

⁴⁰⁸ Ibid., p. 36.

⁴⁰⁹ Ibid., p. 31.

⁴¹⁰ Ibid., p. 31.

⁴¹¹ Ibid., p. 32.

⁴¹² MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. Op. cit., p. 1421.

⁴¹³ Ibid., p. 1422.

⁴¹⁴ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 373.

⁴¹⁵ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Op. cit. p. 373.

diferentes estratégias durante a fase contenciosa junto à Corte IDH, graças a modificação do regulamento da Corte IDH que passou a permitir a participação da vítima ou seus representantes em toda a fase contenciosa. A última fase seria a de implementação dos órgãos em âmbito interno das recomendações da CIDH e decisões da Corte IDH.

Aprofundando a análise na segunda fase, perante a CIDH, é válido salientar que se trata de um órgão politizado e não é possível saber ao certo quais são os critérios adotados para admitir ou não uma petição.⁴¹⁶ Camila Koch⁴¹⁷ traz alguns elementos que podem explicar tal postura da CIDH: a falta de recursos, que se reflete indiretamente na baixa quantidade de casos julgados pela Corte IDH e a falta de transparência da CIDH nos critérios adotados para o envio e na própria tramitação interna; a força dos Estados da OEA na estrutura do órgão, uma vez que são dos Estados a indicação e aprovação dos comissionados, além da decisão sobre orçamento e eventuais doações. Apesar de parte se explicar pela falta de recursos, é preocupante o quanto a politização desse órgão influencia negativamente a prestação jurisdicional interamericana, já que o filtro negativo pode ser considerado uma barreira para boa parte das vítimas que tentarem acessar o SIDH.⁴¹⁸

A CIDH atua também de acordo com interesses próprios intrinsecamente ligados à sua estrutura material e humana, de forma a otimizar os recursos que possui.⁴¹⁹ Camila Koch conclui sua pesquisa afirmando que o fato de a CIDH motivar a remessa dos casos para a Corte IDH deu um grau de transparência ao órgão, porém, os dados publicados pela CIDH confirmam uma alta seletividade no trato das petições individuais recebidas, e que para além dos critérios de admissibilidade previstos na CADH, é notável que existe implicitamente um grau de impacto, interesse e exemplares (formar ou consolidar jurisprudência).

A literatura demonstra que o acesso de indivíduos ao SIDH não é plenamente democrático, pelos motivos já citados, mas é possível também cogitar a ausência de *expertise* de outros atores sociais para compreender e mobilizar o SIDH. Há uma grande concentração de casos levados à CIDH por ONGs, conforme explica Siddharta Legale,⁴²⁰ realizando um recorte em relação aos casos brasileiros na CIDH, os *repeated players*, considerando esses os que levaram mais de três casos ao órgão constata que três ONGs possuem mais de dez casos: CEJIL,

⁴¹⁶ Ibid., p. 374.

⁴¹⁷ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 156.

⁴¹⁸ Ibid., p. 157.

⁴¹⁹ Ibid., p. 172.

⁴²⁰ LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (Orgs.). **Os casos do Brasil na Comissão Interamericana**. Rio de Janeiro: NIDH – UFRJ, 2021.

Justiça Global e Pastoral da Terra. Segundo Camila Koch⁴²¹ as ONGs “dominam” esse campo em razão de fatores como disponibilidade de recursos, conhecimento das regras dos procedimentos da CIDH e Corte IDH, conhecimento de estratégias do litígio atrela à cooperação com organizações locais. Para além disso, Siddharta Legale⁴²² critica o fato de que instituições como a Defensoria Pública, o Ministério Público e OAB não sejam mais proativas nesse campo.

Assim, é possível concordar com Evorah Cardoso,⁴²³ ao afirmar que quanto maior a participação de atores não estatais no sistema interamericano, melhor é seu funcionamento. A possibilidade de uma pluralidade maior de atores sociais acessando o SIDH por meio da CIDH poderia permitir uma maior pluralidade de temas relevantes para a região, uma consolidação desse espaço também como ambiente de debate por aperfeiçoamento de políticas públicas interamericanas de direitos humanos e de conexões com as práticas internas dos Estados. Dessa forma, seria possível vislumbrar uma amplificação da potencialidade transformadora do SIDH para promover avanços em matéria de direitos humanos na região, que enfrenta desafios do século XXI, mas marcada por muitas feridas do passado para ainda serem cicatrizadas.

2.4. A Comissão em seu papel contencioso: o sistema de peticionamento de casos

A CIDH realiza todo o processamento e análise de petições e casos conforme as regras estabelecidas na CADH⁴²⁴, em seu regulamento⁴²⁵ e estatuto⁴²⁶. É válido mencionar que a redação e a escolha do procedimento adotado na CADH possuem inspiração no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Com relação ao PIDCP, isso ocorre, pois, os Estados contratantes optaram por clara divisão em relação à proteção dos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos sociais, que viriam a ser elencados posteriormente no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).⁴²⁷ Em segundo, pois, adotou o procedimento bifásico, em que há uma etapa na CIDH

⁴²¹ KOCH, Camila de Oliveira. Op. cit., p. 113.

⁴²² LEGALE, Siddharta. Op. cit., 2021.

⁴²³ CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Op. cit., p. 375.

⁴²⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 novembro 1969.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

⁴²⁵ Id. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.regulamento.cidh.htm>. Acesso em: 05 out. 2022.

⁴²⁶ Id. **Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁴²⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo de San Salvador.** Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

e outra na Corte IDH, como era feito no Sistema Europeu de Direitos Humanos. Entretanto, o Sistema Europeu sofreu uma grande reforma em novembro de 1998, com o advento do protocolo nº 11, que extinguiu a Comissão Europeia e passou a prever que indivíduos, grupos de indivíduos e ONGs tivessem o direito postulatório perante a Corte Europeia de Direitos Humanos⁴²⁸, conferindo a eles o *locus standi in judicio*.⁴²⁹

De acordo com o artigo 44 da CADH, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida, pode apresentar petição que contenha denúncias ou queixas de violações de direitos humanos. É possível que um Estado também apresente denúncia contra outro, de acordo com o Artigo 45, 1 e 45, 2 da CADH, mas para isso, é necessário que o Estado reconheça de maneira expressa tal competência. O único precedente em relação a denúncias entre Estados se deu entre Nicarágua contra a Costa Rica, em 2006, em razão de ações discriminatórias da Costa Rica com migrantes da Nicarágua.⁴³⁰ A CIDH também pode iniciar de *motu proprio* a tramitação de uma petição, com fulcro no artigo 24 de seu regulamento. Segundo André de Carvalho Ramos⁴³¹ não há estatística sobre o número de petições iniciadas pela CIDH. Porém, a petição deve ser apresentada de forma escrita em qualquer dos casos.

As petições devem ser apresentadas e processadas inicialmente pela Secretaria da CIDH. O artigo 26, 1 do regulamento prevê tal atribuição, e o artigo 28 prevê os requisitos formais que serão inicialmente considerados, que são informações quanto ao: nome; nacionalidade; se o peticionário deseja manter sua identidade em sigilo; endereço para correspondência ou número de telefone/fax/endereço eletrônico; relação do fato ou situação denunciada com especificação de lugar e data; nome da vítima bem como autoridade pública que tenha conhecimento do fato; indicação do Estado que o peticionário considera responsável; cumprimento do prazo do artigo 32;⁴³² providências tomadas para esgotamento dos recursos internos; e por fim, indicação se a denúncia foi submetida a outro órgão internacional. Caso falte algum requisito, é possível a solicitação ao peticionário que faça a complementação, e em caso de dúvida em relação ao

⁴²⁸ O Artigo 34 da CEDH prevê: O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem - se a não criar qualquer entrave ao exercício efectivo desse direito. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf.

⁴²⁹ Conforme já mencionado, existem autores que defendem uma maior participação dos indivíduos, seu acesso direto e também aqueles que defendem uma reforma nos moldes da ocorrida no âmbito europeu para extinguir a função contenciosa da CIDH.

⁴³⁰ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., p. 11.

⁴³¹ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 236.

⁴³² Artigo 32: A Comissão considerará as petições apresentadas dentro dos seis meses contados a partir da data em que a presumida vítima haja sido notificada da decisão que esgota os recursos internos.

cumprimento dos requisitos, a Secretaria deve consultar a CIDH, conforme artigo 26, 3 do regulamento. Após, a Secretaria registra a petição e transmite as partes pertinentes ao Estado interessado, na forma do artigo 30, 2 do regulamento. Segundo Diego Rodríguez-Pinzón,⁴³³ essa parte procedimental é delicada, e afirma que cerca de 70% das petições já são inadmitidas nessa fase inicial.

A CIDH deverá se manifestar sobre a admissibilidade da petição, como prevê o artigo 46 da CADH, os requisitos são: a) esgotamento dos recursos internos; b) que tenha sido apresentada em um prazo de seis meses a partir da data que o peticionário tenha sido notificado da decisão definitiva; c) não haja litispendência internacional; d) não haja coisa julgada internacional.

É necessário fazer algumas considerações. A lógica por trás deste requisito é que o Estado consiga resolver o litígio em seu direito interno antes de ser acionado em um processo internacional.⁴³⁴ Com relação ao requisito de esgotamento dos recursos internos, segundo André de Carvalho Ramos⁴³⁵ tem sido interpretado restritivamente, privilegiando sempre o acesso do indivíduo às instâncias internacionais.

Neste sentido, o professor Antônio Augusto Cançado Trindade⁴³⁶ explica que ao se pronunciar sobre a admissibilidade de uma petição, a CIDH profere decisões antes administrativas do que propriamente judicial. Dessa forma, a CIDH pode ter uma maior flexibilidade para lidar com o requisito do esgotamento dos recursos prévios. A CIDH desenvolveu uma série de técnicas processuais que tem tendido a uma presunção mais favorável ao reclamante, como arquivamento temporário ao invés de rejeição, pedidos de informações adicionais, adiamento dos exames e decisão, o que demonstra que a CIDH estaria pouco inclinada a rejeitar uma petição por não esgotamento dos recursos internos, além disso, a regra não se aplicaria a casos gerais de violações, mas tão somente casos individuais, por força de evolução interpretativa.⁴³⁷

Além disso, a CADH também traz expressamente no artigo 46, 2 as hipóteses de dispensa do requisito de esgotamento dos recursos internos, são elas: a) não existir na legislação interna do Estado o devido processo legal necessário para a proteção do direito(s) violado(s); b) não se houver permitido à possível vítima o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido impedido de esgotá-los; c) houver demora injustificada na decisão sobre o(s)

⁴³³ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., p. 12.

⁴³⁴ Ibid., p. 13.

⁴³⁵ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 236.

⁴³⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., 2003, p. 237.

⁴³⁷ Ibid., p. 237.

recurso(s). Ademais, caso o Estado preveja recursos inadequados, responde duplamente, primeiro pela violação inicial, e segundo por não prover ao indivíduo recursos internos aptos a reparar o dano causado.⁴³⁸ Aspecto também relevante é o fato de que a Corte IDH, por meio de sua jurisprudência, estabeleceu que a exceção de admissibilidade por ausência de esgotamento dos recursos internos deve ser arguida pelo Estado no procedimento perante a CIDH, de forma que se não o fizer, entende-se que houve desistência da alegação, caso contrário, violará o princípio do *estoppel*, que veda comportamento contrário a conduta anterior.⁴³⁹

A regra dos seis meses, também está presente no artigo 32 do regulamento da CIDH, em que serão contados a partir da data que a vítima tenha sido notificada da decisão que esgota os recursos internos. Nos casos em que sejam aplicáveis as exceções ao requisito, a petição deve ser apresentada dentro de um prazo razoável, a critério da CIDH. A CIDH também dispõe em seu artigo 33 do regulamento que se absterá de conhecer petições que estejam pendentes em outros mecanismos internacionais de adjudicação.⁴⁴⁰ André de Carvalho Ramos⁴⁴¹ observa que tal exceção encontra sua razão de ser na necessidade de evitar o uso simultâneo de vários sistemas de proteção internacional de direitos humanos. Embora no caso do continente Americano os indivíduos possam acionar tanto o sistema regional interamericano como o sistema global, não podem fazê-lo ao mesmo tempo, como forma de garantia da segurança jurídica e coerência das decisões.

A jurisprudência sobre a litispendência internacional é escassa no SIDH, porém, o artigo 33, 2 do regulamento prevê que a CIDH não se absterá de examinar as petições quando o procedimento perante o outro organismo se limitar ao exame geral dos direitos humanos no Estado em questão e não existir uma decisão sobre fatos específicos, nem conduzir a uma solução. Também no caso de desistência da petição protocolada em outro órgão internacional, a CIDH pode apreciar o caso novamente.⁴⁴² Já no caso da coisa julgada internacional busca-se evitar que o mesmo fato seja apreciado mais de uma vez em instancias internacionais. Diferentemente da exceção de litispendência, a exceção de coisa julgada é peremptória e não admite mais revisão do caso perante a CIDH.⁴⁴³

Conforme artigo 48 da CADH, a CIDH ao receber uma petição ou comunicação em que se alegue uma violação de direitos humanos poderá reconhecer a admissibilidade da petição e

⁴³⁸ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 236.

⁴³⁹ Ibid., p. 236.

⁴⁴⁰ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., p. 22.

⁴⁴¹ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 237.

⁴⁴² Ibid., p. 238.

⁴⁴³ Ibid., p. 238.

solicitar informações ao governo do Estado apontado como responsável; recebidas as informações ou transcorrido o prazo fixado sem que as informações sejam recebidas, verificar se ainda persistem os motivos que ensejaram a petição, caso não subsistam, a CIDH pode arquivar o caso; é possível também declarar a inadmissibilidade ou improcedência da petição, com base em informação ou provas supervenientes. Conforme fica estabelecido um contraditório típico, em que a parte denunciada (e potencialmente violadora),⁴⁴⁴ tem a possibilidade de responder à CIDH dando seu ponto de vista sobre a questão em debate. É possível que nos casos em que não houver ocorrido arquivamento e a CIDH para fins de comprovação dos fatos e conhecimento das partes, faça um exame do assunto exposto na petição, dessa forma, caso seja necessário, procederá com uma investigação em que o(s) Estado(s) interessado(s) devem proporcionar as facilidades necessárias.⁴⁴⁵ Por fim, pode pedir aos Estados o envio de informações pertinentes e se colocará à disposição das partes com o objetivo de chegar a uma solução amistosa.

O artigo 36 do regulamento diz que uma vez consideradas as posições das partes, a CIDH irá decidir sobre a admissibilidade do assunto. A CIDH produz relatórios sobre a admissibilidade e inadmissibilidade que devem ser públicos e incluídos no seu relatório anual à Assembleia Geral da OEA. Com a adoção do relatório de admissibilidade, a petição será registrada como caso e se dá início ao procedimento relativo ao mérito. O regulamento frisa que a adoção de relatório de admissibilidade não constitui pré-julgamento sobre o mérito.

Após a fase de admissibilidade, conforme supramencionado, se inicia a fase conciliatória. O início e continuação do procedimento para que as partes tentem chegar a uma solução amistosa ocorre com o consentimento das partes. Segundo Diego Rodríguez-Pinzón⁴⁴⁶ a CIDH considera a solução amistosa uma nova tendência, e tem empreendido esforços nesta função com criatividade e flexibilidade, produzindo resultados interessantes. O mesmo autor explica que a CIDH construiu um espaço de forma que é oferecido uma margem ampla de proposta de solução, sem que isso implique necessariamente em aceitação da responsabilidade ou outras concessões de fato e de direito, mas chama atenção para alguns dos acordos alcançados. Já André de Carvalho Ramos⁴⁴⁷ alerta que esse mecanismo deve ser usado com

⁴⁴⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p. 315.

⁴⁴⁵ Conforme Mazzuoli, no ato de adesão do Brasil à CADH, o país teceu uma “declaração interpretativa” dizendo entender que tal disposição – que permite a investigação por parte da CIDH, para cuja eficaz realização os Estados deverão proporcionar-lhe “todas as facilidades necessárias” não incluiria o “direito automático de visitas e inspeção in loco da CIDH, as quais dependeriam de anuência expressa do Estado. Tal declaração interpretativa não configuraria reserva, e dessa forma, não tem valor no plano jurídico. *Ibid.*, p. 315.

⁴⁴⁶ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. *Op. cit.*, p. 23.

⁴⁴⁷ RAMOS, André de Carvalho. *Op. cit.*, p. 240.

cautela para evitar, em razão da assimetria dos envolvidos, o sacrifício dos interesses protegidos, por isso a necessidade da fiscalização pela CIDH.

As reparações incluem, entre outros, o pagamento de indenização por danos às vítimas, a modificação de normas, a construção de monumentos em homenagem às vítimas, e em muitos casos, a aceitação do Estado da responsabilidade internacional pela violação da Convenção Americana. Em um processo de solução amistosa, é possível que o peticionário obtenha do Estado concessões que de outra forma não obteria através de uma decisão final da Comissão ou da Corte.⁴⁴⁸ (tradução livre)

A CIDH poderá dar por concluída a solução amistosa quando se advertir que o assunto não é suscetível de solução por este mecanismo, se alguma das partes decidir se retirar, não concordar com a sua aplicação ou não se mostrar disposta a chegar a uma solução fundamentada no respeito aos direitos humanos. Por outro lado, o artigo 40, 5 do regulamento prevê que caso seja alcançada uma solução amistosa, a CIDH aprovará um relatório que incluirá uma exposição dos fatos e da solução alcançada, sendo remetida ao peticionário, aos Estados e também ao Secretário Geral da OEA. Mas, se não for possível chegar a uma solução amistosa, a CIDH dará prosseguimento a tramitação do caso.

Passada a fase da solução amistosa, entra-se na fase que a doutrina costuma se referir como Primeiro Informe ou Relatório, que consta no artigo 50 da CADH. O artigo 48, 1, a da CADH em combinação com o artigo 43 do regulamento da CIDH prevê a forma pela qual a CIDH irá decidir o mérito. O órgão preparará um relatório em que examinará as alegações, as provas apresentadas pelas partes, informações obtidas em audiência e também investigações *in loco*. As deliberações da CIDH são privadas e o debate entre os comissionados são confidenciais. O artigo 50 da CADH prevê que estabelecida a existência de uma ou mais violações, a CIDH prepara um relatório preliminar com as proposições e recomendações que considere pertinentes e transmite ao Estado tido como violador. As recomendações desse primeiro relatório são confidenciais e não é facultada sua publicação. Constatada a violação de direitos humanos, cabe ao Estado cumprir as recomendações deste primeiro informe.⁴⁴⁹

Mas, o artigo 44 do regulamento prevê a possibilidade para quando a CIDH entender pela inexistência de violação de direitos humanos. Caso isso ocorra, a CIDH manifestará em seu relatório de mérito que será transmitido às partes, publicado e incluído no Relatório Anual da CIDH à Assembleia Geral da OEA. Porém, válido destacar que caso a CIDH delibere pela inexistência de violação de direitos humanos, o peticionário não possui recurso disponível

⁴⁴⁸ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., 16.

⁴⁴⁹ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 242.

contra essa decisão, mesmo quando a decisão não tenha sido unânime.⁴⁵⁰ Assim, a CIDH é transformada em *dominus litis absoluto* da ação de responsabilidade internacional do Estado no SIDH, já que o próprio Estado não teria interesse em provocar a Corte IDH, após obter uma decisão favorável no âmbito da CIDH.⁴⁵¹ Porém o autor também ressalta que existe um risco de desproteger a vítima por não haver recurso contra essa decisão ou relativa a morosidade da tramitação do caso dentro da própria CIDH.⁴⁵²

Como todas as petições contra os Estados têm que ser processadas perante a CIDH, a posição jurídica da CIDH favorável aos Estados requeridos sobre determinada conduta, por consequência, tem o caráter definitivo, colocando-a no papel de intérprete final da CADH nestes casos. (...) Entretanto, a posição da CIDH de só acionar o Estado quando estiver convencida da existência e violação da CADH é perfeitamente compatível com seu status de órgão internacional autônomo, incumbido da promoção e proteção de direitos humanos, sendo composto por membros que agem a título pessoal e com imparcialidade.⁴⁵³

Se a CIDH em sua decisão de mérito entender pela existência de violação aos direitos humanos, irá notificar o Estado de seu informe. A partir disso, o artigo 51 da CADH prevê que se no prazo de três meses o assunto não tiver sido solucionado, o caso pode ser remetido à Corte IDH quando o Estado tenha reconhecido sua jurisdição obrigatória. O artigo 45, 1 do regulamento, que prevê o envio dos casos à Corte IDH, esclarece que se a CIDH considerar que o Estado não deu cumprimento ao Primeiro Relatório, submeterá o caso à Corte IDH, salvo por decisão fundamentada da maioria absoluta de seus membros. Isso significa, pela utilização dos verbos no imperativo, que não se trata de uma faculdade da CIDH, e a exceção é quando a maioria absoluta (quatro) de seus membros decide de forma diversa contra a propositura da ação. Segundo André de Carvalho Ramos⁴⁵⁴ a prática demonstra que a CIDH não processa o Estado que ignora seu Primeiro Informe somente se o Estado não tiver reconhecido ainda a jurisdição da Corte IDH.

Ponto interessante é trazido pelo artigo 44, 3 do regulamento, é a previsão de notificação ao peticionário sobre a adoção do relatório de mérito e a transmissão o Estado. Nos casos em que o Estado aceitou a jurisdição contenciosa da Corte IDH será dada a oportunidade ao peticionário de apresentar no prazo de um mês sua posição a respeito do envio do caso à Corte IDH. Tendo interesse em que o caso seja remetido, deverá fornecer as informações sobre a

⁴⁵⁰ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 241.

⁴⁵¹ Ibid., p. 241.

⁴⁵² Ibid., p. 241.

⁴⁵³ Ibid., p. 241.

⁴⁵⁴ Ibid., p. 243.

posição da vítima ou familiares, se diferentes do peticionário; os dados sobre a vítima e seus familiares; razões pelas quais considera que o caso deve ser submetido à Corte IDH; e pretensões e matéria de reparação e custas. Possível entender que se trata de uma forma de promover a participação dos peticionários a longo do procedimento tanto perante à CIDH, como na Corte IDH.

A fase de formulação de um Segundo Informe ocorre somente se não houver ação judicial perante a Corte IDH.^{455 456} De acordo com o artigo 51, 2 da CADH, a CIDH fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo para que o Estado tome as medidas cabíveis. Transcorrido o prazo fixado, a CIDH decidirá pela maioria absoluta de seus membros sobre a publicação do relatório. Conforme Valerio Mazzuoli,⁴⁵⁷ a expressão “recomendações pertinentes” utilizada pela CADH não induz à interpretação de que o Segundo Informe da CIDH não tenha força vinculante, ou que tenha apenas uma reprovação moral. A Corte IDH, em sua jurisprudência, já consagrou o entendimento que o princípio da boa-fé estabelecido pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados obriga os Estados a empreenderem esforços para cumprirem as deliberações da CIDH, que também é órgão da OEA.

A Corte IDH entendeu que o Primeiro Informe da CIDH não possui caráter vinculante pois, é passível de mudança caso se tenha acionado a Corte IDH, a qual sua sentença sim, terá força vinculante, ou até mesmo a própria CIDH editar um segundo informe, que terá este caráter vinculante. Ou seja, deve ser afastada a interpretação segundo a qual as “recomendações” da CIDH no seu segundo informe, não têm qualquer força jurídica.⁴⁵⁸ O questionamento é o que ocorre em caso de não cumprimento. Como a CIDH não possui meios coercitivos para impelir o Estado a cumprir as recomendações, a alternativa é o apelo à Assembleia Geral da OEA, para que de forma política, delibere sobre o tema.

Interessante instrumento trazido pelo artigo 48 do regulamento é o mecanismo de acompanhamento de relatórios, sobre soluções amistosas ou mérito, que possua recomendações da CIDH, que permite que o órgão acompanhe a implementação do acordo ou recomendações, por meio de solicitação de informações, audiências e outros mecanismos que considerar oportuno. Segundo Diego Rodríguez-Pinzón,⁴⁵⁹ a CIDH classifica o nível de cumprimento em cumprimento total, parcial ou pendente de cumprimento, sendo uma forma de aperfeiçoamento

⁴⁵⁵ Normalmente por ainda não ter reconhecido a jurisdição da Corte IDH. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Op. cit., p. 322.

⁴⁵⁶ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 243.

⁴⁵⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Op. cit., p. 321.

⁴⁵⁸ Ibid., p. 322.

⁴⁵⁹ RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., 25.

da proteção dos direitos humanos e também um instrumento de pressão para o adimplemento de tais recomendações ou acordos da CIDH.

O regulamento, em seu artigo 25 também prevê que a CIDH adote medidas cautelares em face dos Estados, muito embora não haja previsão convencional sobre tal instituto. Conforme a CIDH publiciza em seu site, uma medida cautelar é um mecanismo de proteção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por meio do qual solicita a um Estado que proteja uma ou mais pessoas que se encontrem em situação grave e urgente de sofrer danos irreparáveis. Qualquer pessoa ou organização pode apresentar um pedido de medida cautelar a favor de uma pessoa ou grupo de pessoas, identificadas ou identificáveis, que se encontrem em situação de risco,⁴⁶⁰ e a CIDH também pode solicitar por iniciativa própria. Então, os requisitos para que a CIDH solicite medidas cautelares são: a) risco de dano irreparável; b) situações de gravidade e urgência, independentemente de haver qualquer petição ou caso pendente.⁴⁶¹

Segundo Diego Rodríguez-Pinzón

As medidas cautelares têm o importante efeito jurídico de obrigar o Estado interessado que evite a ocorrência de uma situação específica em relação a uma questão da qual a Comissão foi notificada. A este respeito, indicou que o interesse da comunidade internacional no caso particular requer uma ação do Estado para evitar danos irreparáveis. A falta de ação colocará o Estado numa posição desfavorável no caso perante a Comissão e perante a comunidade internacional. Além disso, o descumprimento pode levar a Comissão a solicitar à Corte IDH a adoção de medidas provisórias contra o Estado, expondo ainda mais o Estado em questão. Isto também criaria uma nova situação jurídica no caso, uma vez que presumivelmente a Comissão teria de submeter a questão a Corte IDH em momento posterior.⁴⁶² (tradução livre)

Há previsão inserida no regulamento desde a reforma de 2013 que antes de se solicitar as medidas a CIDH peça informações ao Estado supostamente violador,⁴⁶³ porém, em casos de urgência e gravidade a CIDH pode solicitar as medidas cautelares de imediato, sem a oitiva do Estado. Contudo, o outorgamento de medidas cautelares e sua adoção pelo Estado não constitui pré-julgamento sobre a violação de direitos humanos. É válido mencionar que a falta de previsão expressa na CADH faz com que Estados não aceitem a força vinculante das medidas cautelares.⁴⁶⁴ Por outro lado, a CIDH pode em caso de não cumprimento da medida cautelar solicitada, pedir à Corte IDH uma medida provisional, com base no artigo 63, 2 da CADH e no artigo 76 do

⁴⁶⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sobre las medidas cautelares**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/decisiones/MC/sobre-cautelares.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

⁴⁶¹ Ver também Resolução nº 3 de 2018. Id. **Resolução nº 3 de 2018**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-18-es.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

⁴⁶² RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. Op. cit., 15.

⁴⁶³ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 425.

⁴⁶⁴ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 426.

regulamento da CIDH. André de Carvalho Ramos⁴⁶⁵ traz os requisitos para o acionamento da Corte IDH pela CIDH: a) o Estado não tiver cumprido das medidas cautelares; b) as medidas cautelares não forem eficazes c) já existir medida cautelar vinculado a caso submetido à jurisdição da Corte IDH; d) a CIDH entender necessário dar maior efeito às medidas cautelares já proferidas.

2.5. Conclusão Parcial

A CIDH é um é órgão do SIDH, que embora tenha grande importância, recebe menos atenção no campo acadêmico que a Corte IDH. O órgão possui dupla função: atuação política e contenciosa. A atuação política ou promocional se concretiza com a elaboração de documentos, visitas *in loco*, audiências, conferências e atividades de formação e capacitação em direitos humanos. Já a função contenciosa ocorre com a judicialização dos casos, em que os petionários, preenchidos os requisitos de propositura da denúncia a CIDH, internacionalizam uma demanda, que é analisada pela Comissão, e eventualmente apresentada à Corte IDH para que profira uma sentença de mérito. Aspecto relevante é a possibilidade da CIDH elaborar relatórios ou informes sobre questões específicas, o que permite um aprofundamento em temas relevantes, assim como uma visão interseccional sobre os direitos humanos no sistema regional.

A partir do estabelecimento de conceitos importantes para o SIDH e sobre o funcionamento da CIDH, se identificou dois elementos que se tornaram o objeto de análise: a possibilidade de criação de relatorias, e a confecção de relatórios de mérito. Com a relatoria se verifica a produção do órgão para temas importantes, neste caso, a migração. A partir dos relatórios de mérito é possível acompanhar os casos que chegam ao SIDH, quais foram as análises e decisões da CIDH, para que se possa identificar os parâmetros protetivos estabelecidos à luz da CADH. É relevante lembrar que os casos julgados pela Corte IDH foram aqueles que anteriormente passaram pelo crivo da CIDH, logo, o órgão possui grande influência naquilo que se entende como jurisprudência interamericana, sendo importante também para os atores que atuam no SIDH compreenderem seu funcionamento prático, no que acaba por se denominar litígio estratégico.

A CIDH não está imune às críticas. Um dos problemas é justamente a limitação do acesso em razão de poucos atores deterem a *expertise* para atuação no SIDH, e o modelo de litígio estratégico acaba por invisibilizar tantos outros casos de violações de direitos humanos. Outro aspecto delicado é a falta de transparência e publicidade de seus dados e critérios para

⁴⁶⁵ RAMOS, André de Carvalho.

admissão de petições. Se uma petição for inadmitida, também não há possibilidade de recurso. Mas, existe um debate mais acalorado sobre a possibilidade dos indivíduos poderem acessar diretamente a Corte IDH, o que teoricamente potencializaria o acesso à justiça no SIDH, e limitaria o papel da CIDH para se concentrar na função de guardião da correta e justa aplicação da CADH.

CAPÍTULO 3. A RELATORIA TEMÁTICA SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS MIGRANTES DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UM ESTUDO DE CASO

Neste capítulo serão analisados os casos publicizados pela CIDH de sua Relatoria Temática sobre os Direitos das Pessoas Migrantes. Inicialmente serão estabelecidos alguns conceitos metodológicos importantes, os quais nortearão a investigação e o percurso metodológico. Após, serão demonstrados os dados levantados a partir do site oficial da CIDH de forma quantitativa, para que então se realize o aprofundamento nos relatórios de conteúdo decisório (mérito e mérito enviados para a Corte IDH). Serão apresentados os resumos dos casos, contendo as informações gerais, argumentos dos petionários, argumentos defensivos do Estado e análise da CIDH. Em um segundo momento, será realizado um estudo com alguns dos Informes Temáticos elaborados pela CIDH sobre o tema migratório, também relevantes para o assentamento dos parâmetros protetivos. Por fim, serão apresentados os *standards* extraídos do estudo, sem pretensão de esgotamento.

3.1. Pressupostos Metodológicos

Para os fins da presente pesquisa, o encontro entre o tema migratório e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se dá a partir o estudo das informações disponibilizadas pela “Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes” da CIDH, dados que se encontram em seu site oficial.⁴⁶⁶

Inicialmente foi realizada uma pesquisa exploratória, para compreender quantos eram os casos e quais suas temáticas principais. A partir disso, foi possível estabelecer os casos que seriam trabalhados por meio de uma metodologia do estudo de caso.

3.1.1. O objeto de análise: a relatoria temática sobre migrações

Conforme explica a CIDH, o mandato da Relatoria sobre os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes está focado em promover o respeito e a garantia dos direitos das pessoas migrantes e suas famílias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas, deslocados internos, assim como outros grupos de pessoas em situação de

⁴⁶⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informes sobre peticiones y casos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/CIDH/r/DM/cidh.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

vulnerabilidade no contexto de mobilidade humana.⁴⁶⁷ Em seu site, a CIDH explica que monitorou a situação desses grupos através da realização de visitas a países, estudos temáticos e informes de países, solicitação de informação, audiências e reuniões de trabalho. Outro aspecto relevante tratado pela CIDH é a possibilidade de acesso em igualdade de condições à justiça internacional pelo sistema de petições e casos individuais, além das medidas cautelares.

Em um primeiro momento, no ano de 1996, a relatoria foi criada em resposta a uma grave situação enfrentada pelos deslocados internos e trabalhadores migrantes e seus familiares nos países do continente. A CIDH criou a Relatoria sobre deslocados internos durante o seu 91º período de sessões,⁴⁶⁸ e a Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias em seu 92º Período Extraordinário de Sessões.⁴⁶⁹ A criação dessas relatorias deu conta não apenas de promover maior atenção aos direitos humanos dos migrantes e deslocados internos, mas também, de outros grupos inseridos nesse contexto e que se encontrem em situação de vulnerabilidade. A CIDH atribui esses grandes fluxos migratórios aos conflitos armados e governos ditatoriais que marcaram as Américas no século XX. Porém, em 2012, a CIDH modificou seu mandato, agora unificando em Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, visando responder a multiplicidade de desafios relativos à mobilidade humana no continente, seja essa migração voluntária, involuntária ou deslocamento interno.

Para o cumprimento do seu mandato, a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes possui algumas funções: gerar consciência quanto as obrigações dos Estados; acompanhar a situação dos direitos humanos dos migrantes e tornar visível as violações dos direitos; assessorar e fazer recomendações sobre políticas públicas aos Estados membros da OEA e aos órgãos políticos da OEA; elaborar relatórios e estudos especializados com recomendações dirigidas aos Estados membros da OEA; agir em relações a petições, casos, pedidos de medidas cautelares e de medidas provisórias perante à Corte IDH.

Desde o ano de 1996 um dos comissionados é responsável pela Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes. São eles: Alvaro Tirado Mejia – Colômbia (fevereiro de 1996 a 2000); Juan E. Méndez – Argentina (março 2000/fevereiro 2004); Freddy Gutiérrez Trejo – Venezuela (Março 2004/Julho 2007); Florentín Meléndez – El Salvador (Agosto

⁴⁶⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Mandato**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/CIDH/r/DM/mandato.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

⁴⁶⁸ Id. **91 período de sesiones**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/Sesiones/Default.asp?S=91>. Acesso em 23 ago. 2023.

⁴⁶⁹ Id. Comunicado de prensa. Disponível em: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1996/Comunicados 8-14.htm>. Acesso em 23 ago. 2023.

2007/Fevereiro 2008)⁴⁷⁰; Felipe González – Chile (Janeiro 2008/Dezembro 2015)⁴⁷¹; Enrique Gil Botero – Colômbia (Janeiro de 2016/Março 2017); Margarette May Macaulay – Jamaica (Março/Maio 2017); Luis Ernesto Vargas Silva – Colômbia (Maio 2017/ Dezembro 2019); Julissa Mantilla Falcón – Peru (Janeiro 2020/Dezembro 2021); Joel Hernández García – México (Janeiro 2022/Dezembro 2025).

3.1.2. A metodologia de estudo de caso

Para o desenvolvimento da análise da Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, optou-se pela utilização da metodologia de estudo de caso. Neste sentido, um caso representa um fenômeno espacial e temporalmente delimitado de importância teórica.⁴⁷² Um estudo de caso é um estudo intensivo de um caso singular ou de um pequeno número de casos que se baseia em dados e promessa de elucidar uma população maior de casos.⁴⁷³ Segundo Robert Yin,⁴⁷⁴ um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo a fundo e em seu contexto, sendo que os limites entre os dois elementos não podem ser claramente definidos. Robert Yin identifica algumas características em uma investigação que se vale do método de estudo de caso:

Enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados.⁴⁷⁵

Robert Yin⁴⁷⁶ explica que para selecionar o método de pesquisa adequado, deve ser levado em consideração o tipo de questão norteadora da pesquisa que se propõe, a extensão do controle que um pesquisador tem sobre os eventos comportamentais reais e o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos totalmente históricos.

A primeira e mais importante condição para diferenciação entre os diversos métodos é o tipo de questão que está sendo colocada. Questões sobre “como” e por que” são mais

⁴⁷⁰ Tal informação foi obtida através de e-mail enviado à CIDH, uma vez que a lista de relatores que ocuparam a posição só consta no site oficial a partir do mandato de 2008.

⁴⁷¹ Informações obtidas através de e-mail enviado para a CIDH.

⁴⁷² GUERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso**. Princípios e práticas. Petrópolis: Editora Vozes, 2019, p. 68.

⁴⁷³ Ibid., p. 69.

⁴⁷⁴ YIN, Robert. Op. cit., p. 18.

⁴⁷⁵ Ibid., p. 18.

⁴⁷⁶ Ibid., p. 9.

explicativas e provavelmente levam ao uso de um estudo de caso ou pesquisa histórica.⁴⁷⁷ Para o autor essas questões lidam com os vínculos operacionais que necessitam ser traçados ao longo do tempo, mais do que meras frequências ou incidências. O estudo de caso é preferido quando se tiver analisando eventos contemporâneos e os comportamentos relevantes não podem ser manipulados.⁴⁷⁸

Robert Yin⁴⁷⁹ defende que o estudo de caso se aplica tanto aos casos únicos como aos múltiplos, assim como podem utilizar evidências quantitativas quanto qualitativas. Na mesma esteira é a compreensão de John Guerring,⁴⁸⁰ que entende que quando se trata de um número pequeno de casos, é possível classificá-los como *C-pequeno*, quanto maior a quantidade, torna-se uma análise mais superficial, e pode ser chamada de *C-grande*, dessa forma, o número de casos em um estudo seria uma questão de grau. A definição do caso(s) está diretamente relacionada com a forma pela qual as questões iniciais da pesquisa são definidas.

O desenvolvimento de uma pesquisa de casos únicos ou múltiplos segue a mesma estrutura metodológica, e cada um possui vantagens e desvantagens. Se as evidências dos casos múltiplos são consideradas mais robustas, por outro lado, podem exigir mais tempo e recursos para seu prosseguimento. Os casos devem ser selecionados de forma cautelosa para que possam predizer resultados similares ou produzir resultados contrastantes.

A amostra do estudo de caso consiste nos casos e observações para serem objeto de análise, e a amostra de casos encontra-se em uma população de casos aos quais a proposição se refere. Feita a delimitação do(s) caso(s), é importante distinguir os que são analisados dos que não serão analisados, servindo como determinação do escopo da coleta de dados, seja a partir de um limite temporal ou geográfico, por exemplo, tornando claro o que é sujeito do estudo de caso e os dados externos ao caso, que seria o contexto.

O caso desejado deve ser algum fenômeno da vida real que tenha alguma manifestação concreta. O caso não pode ser simplesmente uma abstração, como reivindicação, um argumento ou mesmo uma hipótese. Essas abstrações serviriam corretamente como pontos de partida para estudos de pesquisa usando outros tipos de métodos, e não apenas a pesquisa de estudo de caso. Para justificar a realização da pesquisa de estudo de caso, você deve dar um passo adiante. Deve definir um “caso” específico da vida real para ser uma manifestação concreta da abstração.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ YIN, Robert. Op. cit., p. 11.

⁴⁷⁸ Ibid., p. 12.

⁴⁷⁹ Ibid., p. 12.

⁴⁸⁰ GUERRING, John. Op. cit., p. 68.

⁴⁸¹ YIN, Robert. Op. cit., p. 36.

Conforme classificação de John Guerring,⁴⁸² um estudo de caso visa uma inferência descritiva ou causal. Nos estudos de caso descritivos, há uma seleção de casos típicos (padrão comum), que são os que representam características comuns em uma população, ou diversos (padrões diversos), os quais buscam analisar as características diversas, e tem como objetivo final descrever determinado fenômeno social. Quando se tratar de um estudo de caso causal, o estudo é orientado por uma hipótese de como um elemento afeta outro, ou seja, um efeito de causa/consequência. O estudo de caso causal pode ser ainda subdividido quanto à sua função: exploratória, estimativa ou diagnóstica. Um estudo exploratório se refere a identificação de novas hipóteses de investigação. Já no caso do estudo estimativo, o objetivo é testar uma hipótese pela estimativa de um efeito causal. Por fim, o diagnóstico ajuda a confirmar ou reafirmar uma hipótese e identificar o agente gerador envolvido na relação.

As perguntas que movem o estudo de caso são: como atua a CIDH em sua Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes? Por que alguns casos são selecionados para envio à Corte IDH e outros não, mesmo tendo decisão de mérito? Quais são os critérios adotados pela CIDH? Dessa forma, para os fins da pesquisa, optou-se pela realização de um estudo de caso em duas etapas. A primeira em *C-grande* para analisar e identificar os tipos de decisão da CIDH em relação aos casos que tramitam na Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, a quantidade de casos em cada categoria processual, e os países que foram denunciados. Em um segundo momento, faz-se a análise em *C-pequeno*, em um número reduzido de casos, que possuem caráter decisório, ou seja, relatório de mérito com encaminhamento para a Corte IDH e aqueles com relatório de mérito.

Trabalha-se com a hipótese de que a atuação da CIDH poderia auxiliar nos esforços de proteção aos direitos humanos dos migrantes venezuelanos na região. Com isso, busca-se verificar se a CIDH atuou em sua função contenciosa em casos relacionados aos fluxos migratórios venezuelanos, em especial para o Brasil. Além disso, busca-se identificar os padrões adotados pela CIDH para tramitação interna dos processos para uma decisão de mérito e encaminhamento para a Corte IDH, e se estão em consonância com os *standards* estabelecidos nos relatórios sobre mobilidade humana produzidos pela CIDH em sua função promocional. Dessa forma, trata-se de um estudo de caso diagnóstico, em que se verifica ou testa as hipóteses, se mostram-se verdadeiras ou não.

⁴⁸² GUERRING, John. Op. cit., p. 69.

A seleção dos casos foi realizada através do site oficial da CIDH, na página da Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes.⁴⁸³ Inicialmente, foi feito um levantamento amplo de casos de acordo com as categorias processuais das decisões do órgão: admissibilidade, mérito, solução amistosa, casos enviados para a Corte IDH e medidas cautelares. Através dessa primeira análise será possível identificar se houve atuação da CIDH em relação ao recente fluxo migratório venezuelano nas Américas. Após, buscou-se através de uma análise dos casos enviados para a Corte IDH e os que possuem relatório de mérito, identificar se existem e quais os parâmetros utilizados pela CIDH para realizar tal seleção.

Importante salientar que a partir de uma primeira análise exploratória foi possível perceber que parte dos casos listados pela CIDH em sua Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes não eram essencialmente sobre migrações internacionais, deslocamento forçado, refúgio ou apatridia. Alguns tem como contexto desaparecimentos forçados durante as ditaduras na América Latina, conflitos armados e execuções extrajudiciais, por exemplo. Embora tais fatos possam ter como uma de suas consequências a mobilidade humana, o cerne do caso é outro tipo de violação de direitos humanos.

Assim, a seleção dos casos se deu em um primeiro momento com a identificação dos que tinham como alegação uma violação aos direitos humanos com fatos essencialmente migratórios. Dessa forma, foi possível elencar os casos em que se alegam violações em processos de retirada compulsória de estrangeiro do território, solicitação de refúgio, detenção arbitrária de migrante, utilização da força desproporcional contra migrantes ou refugiados, violação do devido processo legal em relação às pessoas migrantes e até supressão de nacionalidade. É possível identificar três grupos de casos: casos em que o migrante deve retirar-se do território ou sofre alguma outra medida diversa, aqueles casos em que o migrante tenta ingressar no território de um país, e aqueles que possuem ambas as características.

3.1.3. Levantamento de dados: os casos na Relatoria sobre Direitos das Pessoas Migrantes

Inicialmente, realizou-se um levantamento de dados quantitativo, identificando a quantidade de casos para cada tipo de decisão e para cada país. A partir dessa primeira análise, já foi possível verificar se haveria algum caso atual envolvendo o fluxo migratório venezuelano tramitando na CIDH. Foi possível identificar que dentre os casos publicizados no sítio

⁴⁸³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatorias temáticas**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/default.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

eletrônico da Comissão, não há nenhum caso que tenha sido alvo de denúncia que se trate do fluxo migratório de venezuelanos nas Américas ou para o Brasil.

O quadro abaixo revela o quantitativo geral de casos recebidos pela CIDH desde o ano de 2006 por classe processual. É possível notar que entre os recebimentos e o deferimento há uma grande diferença, o que parece demonstrar que a CIDH possui um filtro negativo aliado a parâmetros rígidos que diminuem praticamente pela metade os casos admitidos. Também é válido ressaltar que existe um grande acervo pendente de andamento.

Tabela 1: Quantitativo geral de casos na CIDH

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Peticiones recibidas	1325	1456	1323	1431	1598	1658	1936	2061	1758	2164	2567	2494	2957	3034	2448	2327
Peticiones pendientes de estudio i..						6134	7208	8548	9039	9673	5297	4002	6963	3212	108	63
Pet. con decisión de no abrir a trá..	562	880	880	1395	712	789	674	613	1039	876	968	1708	1989	2460	3989	1823
Pet. con decisión de abrir a trámite	147	118	118	120	276	262	137	123	284	208	516	473	261	733	359	436
Total de decisiones sobre apertura	709	998	998	1515	988	1051	811	736	1323	1084	1484	2181	2250	3193	4348	2259
Informes de inadmisibilidad	14	14	10	15	10	11	17	9	4	2	2	6	15	23	44	82
Informes de admisibilidad	56	51	49	62	73	66	42	44	47	42	43	114	118	128	246	264
Peticiones en admisibilidad									1379	1392	1808	1931	3200	3696	1685	1495
Casos en fondo									576	511	525	691	1017	1061	1404	1682
Informes de fondo publicados	8	4	7	13	4	5	1	3	3	5	5	5	4	2	11	14
Informes de solución amistosa	10	5	4	4	11	8	8	6	6	5	8	5	6	14	25	15
Peticiones y casos en trámite	1237	1251	1376	1450	1584	1645	1704	1753	1955	1903	2333	2622	4217	4757	3089	3177
Decisiones de archivo	27	10	0	20	55	54	42	38	29	107	77	109	152	308	148	183
Casos enviados a la Corte IDH	14	14	9	11	16	23	12	11	19	14	16	17	18	32	23	40
Solicitudes de medidas cautelares			301		375	422	448	400	504	674	1061	1037	1618	1160	1170	1185
Medidas cautelares otorgadas	37	40	28	34	68	57	35	26	33	45	42	45	120	74	58	106

Fonte: Estatística da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2022.⁴⁸⁴

As tabelas a seguir se concentram na Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, de forma a estabelecer o quantitativo de casos por país e classe processual. Esses dados foram coletados de forma manual, ou seja, contabilizados um por um, tendo como fonte o site oficial

⁴⁸⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estadísticas**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em 23 ago. 2023.

da CIDH, com a coleta e análise realizadas no período de 28 de junho até 19 de novembro de 2022.

Tabela 2: Medidas cautelares da CIDH

MEDIDAS CAUTELARES	
País	Quantidade de casos
Trinidad y Tobago	1
México	3
Panamá	1
EUA	14
El Salvador	1
Bahamas	1
Honduras	1
República Dominicana	2
Haiti	3
Bolívia	1
Colômbia	4
Guatemala	1
Argentina	2
	Total = 35

Fonte: Aatoria própria, 2023.

Tabela 3: Decisões de admissibilidade da CIDH

DECISÕES DE ADMISSIBILIDADE	
País	Quantidade de casos
Bahamas	1
Bolívia	1
Brasil	1
Canadá	3
Chile	5
Colômbia	14
Costa Rica	4
Equador	8
EUA	15
Guatemala	1
México	3
Nicarágua	1
Peru	2
República Dominicana	3
Suriname	2
Venezuela	3
	Total = 67

Fonte: Autoria própria, 2023.

Tabela 4: Decisões de mérito da CIDH

DECISÕES DE MÉRITO	
País	Quantidade de casos
Argentina	3
Bolívia	6
Brasil	1
Canadá	2
Chile	26
Cuba	2
Equador	1
EUA	11
Guatemala	4
Haiti	1
Honduras	1
México	2
Panamá	2
Paraguai	4
Uruguai	1
	Total = 68

Fonte: Autoria própria, 2023.

Tabela 5: Soluções amistosas na CIDH

SOLUÇÕES AMISTOSAS	
País	Quantidade de casos
Argentina	1
Guatemala	2
Honduras	1
Venezuela	1
	Total = 5

Fonte: Autoria própria, 2023.

Tabela 6: Casos enviados para a Corte IDH

ENVIADOS PARA A CORTE IDH	
País	Quantidade de casos
Argentina	1
Bolívia	1
Chile	1
Colômbia	6
El Salvador	1
Equador	1
Guatemala	1
Panamá	1
Peru	1
República Dominicana	2
Uruguai	1
Venezuela	1
	Total = 18

Fonte: Autoria própria, 2023.

Foi possível observar que alguns casos constam na Relatoria sobre Direitos das Pessoas Migrantes e também em outras Relatorias, porém, não há publicidade de um critério para que isso ocorra e como ocorre. Além disso, algumas petições que constam nessa Relatoria datam de antes de sua criação, o que também cria alguns embaraços para a compreensão de como se deu efetivamente o trabalho da CIDH.

3.1.4. Os casos com relatório de mérito e enviados para a Corte IDH

Nesta seção serão apresentados o resumo de seis dos dezoito casos publicizados no sítio eletrônico da CIDH como sendo aqueles enviados para a Corte IDH. A escolha dos casos se deu dentro dos parâmetros anunciados anteriormente, ou seja, os que foram entendidos como substancialmente representativos do tema migratório. A estrutura de apresentação seguiu a narrativa dos eventos do relatório da CIDH, de forma que são expostas as datas de recebimento, quando presentes, quem são os peticionários, as alegações de fato das supostas vítimas, as alegações de defesa do Estado, e a decisão da CIDH relativa ao mérito. Válido mencionar que estão presentes a data da decisão da CIDH e a data de encaminhamento para a Corte IDH, bem como se já possui sentença.

3.1.4.1. Caso Raghda Habbal e hijos v. Argentina (Informe nº 140/19 – Caso 11.691)⁴⁸⁵

Em 24 de maio de 1996 a CIDH recebeu uma petição apresentada por Carlos Varela Álvarez e Diego Jorge Lavado, contra a República da Argentina. Os peticionários alegaram que as autoridades argentinas violaram os direitos da Senhora Raghda Habbal, de origem síria que adquiriu a radicação e nacionalidade argentina, primeiro ao expedir a Resolução nº 1088 de 1992, e após, no processo judicial que anulou sua nacionalidade.

Os peticionários sustentaram que a Resolução nº 1088 de 1992 da Direção Nacional de População e Migração ordenou a anulação da radicação da Senhora Habbal e de seus filhos, assim como a sua expulsão da Argentina. Sustentaram que a autoridade não estava habilitada a emitir tais ordens, uma vez que Raghda Habbal era cidadã argentina, e não se enquadrava nas hipóteses previstas para expulsão, além disso, não teve a oportunidade de contestar a resolução, pois, não teria sido notificada.

Com relação ao processo que anulou a nacionalidade, os peticionários alegam irregularidades, pois, a Senhora Habbal não teria sido notificada conforme a legislação previa, o juiz não permitiu a dilação probatória para garantir a igualdade entre as partes, e a sentença que anulou a nacionalidade da Senhora Habbal indicava que teria havido fraude, mas, sem comprovação ou condenação criminal que demonstrasse sua existência.

⁴⁸⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 140/19 – Caso 11.691**. Caso Raghda Habbal e hijos v. Argentina. Celebrado em 28 set. 2019. Disponível em: <https://international.vlex.com/vid/report-iachr-case-no-878344310>. Acesso em: 12 ago. 2023.

Em linhas gerais, o Estado afirmou que a revogação da nacionalidade da Senhora Habbal ocorreu em razão de uma ação fraudulenta em seu pedido de naturalização. Argumentaram que houve a apresentação de um certificado policial, datado de 17 de janeiro de 1992, indicando que a família teria vivido por dois anos na cidade de Mendoza, embora o mesmo documento apresentasse que a data de entrada no país teria sido 21 de junho de 1990. O Estado afirmou que não houve violação ao direito de nacionalidade, já que o processo seguiu sem arbitrariedades e foi revisado por um Tribunal de Alçada. Alegou que o ato administrativo que ordenava a expulsão não foi notificado, e dessa forma não produziu efeitos. Acrescentou que se o ato fosse válido, a Senhora Habbal deveria contestá-lo internamente, o que não teria ocorrido. Com relação ao processo judicial, o Estado afirmou que a parte foi notificada, porém, por não a encontrar no endereço, a ela foi nomeado defensor, que teria interposto recurso.

Ao analisar o caso, a CIDH levou em consideração todo o percurso migratório documentado da família. A Senhora Habbal e família teriam entrado no território argentino pela primeira vez em 1987, e em junho de 1990, o seu cônjuge havia solicitado a residência permanente no país. Em 23 de dezembro de 1991, um de seus filhos nasce em território argentino, e em 31 de dezembro do mesmo ano, a Senhora Habbal solicitou a naturalização. Em março de 1992, a Senhora Habbal apresentou um escrito adicional à Justiça Federal no qual afirmava que, embora não preenchesse a condição de requerer a cidadania relativa à comprovação de residência mínima de dois anos, cumpria os requisitos da condição prevista em um regulamento argentino, que indicava que os estrangeiros que realizassem adiantamento moral ou material para a República poderiam obter a naturalização. Argumentou que ela e o marido adquiriram uma propriedade rural para criar uma indústria de produtos balanceados para engorda de bovinos inédito no país, e indicou que o marido também comprou uma propriedade na cidade de Buenos Aires. Em 03 de abril de 1992, a Senhora Habbal foi declarada cidadã argentina após decisão judicial.

A CIDH relata que o Juiz Federal nº 2 de Mendoza não teria conhecido o caso informado pelo Diretor Nacional de População e Migração, pois havia um processo de impeachment em face do juiz por supostamente ter outorgado a nacionalidade argentina a alguns estrangeiros, incluindo a Senhora Habbal. Em 27 de outubro de 1994, o juiz federal sub-rogado proferiu sentença que declarava nula a naturalização da família, considerando que havia uma série de ações fraudulentas em relação aos documentos que demonstrariam a entrada no país, assim como seria falsa a informação sobre os imóveis que alegaram que comprariam iniciando um investimento econômico no país. Os advogados da Senhora Habbal recorreram da decisão, que em 30 de junho de 1995 foi negado pela Câmara de Apelação, mantendo a decisão de anulação.

Houve recurso extraordinário para a Câmara Federal de Apelação da Província de Mendoza, que foi negado sob o argumento da não existência de um caso federal. Em 3 de novembro de 1995, os advogados apresentaram recurso à Suprema Corte de Justiça, que em 27 de fevereiro de 1996 determinou a inadmissibilidade do recurso.

Em 9 de setembro de 2009 o Tribunal Federal da 1ª Instância nº 1 de Mendoza condenou penalmente o marido da Senhora Habbal por falsidade ideológica no seu certificado de admissão de residência permanente e coautor da falsidade ideológica da sua carteira de cidadania, por ter prestado informações falsas em sede administrativa e judicial para obtenção dos documentos. Em 18 de maio de 2010, a Câmara Nacional de Apelação Criminal e Correccional Federal confirmou a sentença.

A CIDH analisou detalhadamente as possíveis violações perpetradas pelo Estado à luz da CADH. Para isso, se debruçou sob a resolução da Direção Nacional de População e Migração (Resolução nº 1088) que retirou a nacionalidade da Senhora Habbal, o processo judicial que culminou na anulação de sua nacionalidade, e o direito à proteção judicial. Além disso, a CIDH indicou em suas questões prévias que não havia registros documentais que três dos filhos da petionária tenham adquirido a nacionalidade argentina, dessa forma, a CIDH levou em conta que os menores não eram nacionais argentinos. A CIDH destacou que as crianças estiveram envolvidas nos processos administrativos e judiciais e possivelmente seus direitos também foram afetados, sendo assim, em relação aos menores também poderiam ter ocorrido violações a serem analisadas pelo órgão.

A CIDH especificou que muito embora não houvesse registro do cumprimento das ordens da Resolução nº 1088 da Direção Nacional de População e Migrações, relativas à expulsão e prisão cautelar, foi estudado se as mesmas, como atos de do Estado em relação aos direitos das supostas vítimas, eram compatíveis com a Convenção. Mesmo que as ordens nunca tenham sido anuladas, ou seja, independentemente de sua execução, necessariamente impactaram a situação e os direitos das pessoas em questão.

Inicialmente, com relação aos direitos de circulação e residência e direito às garantias judiciais, a CIDH ressalta o previsto no Artigo 22.5 da CADH, que estabelece a proibição de expulsar nacional de seu próprio país. Em pronunciamentos da própria CIDH, já havia sido estabelecido o entendimento que em circunstâncias normais a expulsão de nacional seria totalmente excluída pelas normas de proteção aos Direitos Humanos vigentes. Quando se trata de estrangeiro, o Artigo 22.6 da CADH prevê que só poderá ocorrer mediante cumprimento de decisão conforme a legislação.

Com relação ao devido processo legal relativo às decisões que possam implicar na nacionalidade de uma pessoa, a CIDH indica que devem ser observadas as garantias judiciais previstas nos Artigos 8.1 e 8.2 da CADH, incluindo a motivação da decisão. A CIDH também destaca que quando se trata de procedimento de expulsão de estrangeiro, há necessidade de adoção de processos individuais que avaliem as condições específicas do indivíduo, a situação do país a qual será deportado e que não seja uma decisão discriminatória. Quando se tratar de caso envolvendo menores, é imprescindível levar em conta o interesse superior da criança.

Já com relação às decisões que determinam medidas privativas de liberdade em processos migratórios, já teria havido manifestação da Corte IDH sobre o dever das instituições estatais respeitarem as garantias judiciais do Artigo 8 da CADH, assim como a CIDH defende que crianças não deveriam ser expostas a detenção em razão de sua situação migratória.

Conforme documentação analisada pela CIDH, a Senhora Habbal teria adquirido sua nacionalidade em 3 de abril de 1992, e posteriormente, a Resolução nº 1088, de 11 de maio de 1992 ordenou sua expulsão enquanto ainda era considerada nacional, uma vez que a anulação da naturalização ocorreu após. Assim, a CIDH ressalta a incompatibilidade da medida com o disposto no Artigo 22.5 da CADH, ou seja, uma violação do direito à liberdade de circulação de um nacional dentro de seu próprio país. No ato que determinava a expulsão não haveria qualquer menção ao status de nacional da Senhora Habbal, nem que as autoridades tenham adotado qualquer medida para verificar sua condição de nacional.

No que diz respeito aos filhos em que não estariam provadas a nacionalidade argentina, a CIDH reiterou que como não estariam comprovados o seu status de nacionais, deveriam ser considerados migrantes, e então, a eles seria aplicado o Artigo 22.6 da CADH. A CIDH também considerou que não foram atendidas as garantias judiciais dos Artigos 8.1 e 8.2 da CADH, já que não consta no expediente que a Senhora Habbal ou seu esposo, como pais dos menores, tenham recebido qualquer notificação sobre o procedimento administrativo de expulsão, sem que tenham sido ouvidos ou contado com assistência jurídica.

Sobre a ordem de detenção contra a Senhora Habbal e seus filhos, a CIDH considerou que migrantes em situação irregular não são criminosos, e que a violação de leis migratórias não pode ser equiparada *per se* às violações de leis penais, com a prisão como resposta estatal. No mesmo sentido, a CIDH destaca que a jurisprudência da Corte IDH é no sentido de que as detenções por descumprimento das leis migratórias não podem ter fins punitivos e só são compatíveis com a CADH se forem necessárias e proporcionais em relação ao objetivo de controle pelo Estado da permanência de estrangeiros em seu território. Com relação às crianças migrantes acompanhadas ou não de seus responsáveis, a CIDH sustenta que a detenção não

deve ocorrer, se adotada tal medida, não pode se justificar somente por estar sozinho, ou separado de sua família, ou por sua condição de migrante. No caso da Senhora Habbal e seus filhos, a CIDH compreendeu que a detenção se deu exclusivamente por sua condição de migrantes irregulares, sendo incompatível com o Artigo 7 da CADH e com motivação incompatível com o Artigo 8.1 da CADH.

Para a CIDH, o Artigo 19 da CADH, assim como o *corpus iuris* internacional sobre os direitos da criança devem ser observados no caso concreto. Soma-se a isso, o fato de que as crianças quando parte de um processo administrativo ou judicial estão abarcadas pelo Artigo 12.2 da Convenção sobre os Direitos da Criança, em que se estabelece que os Estados partes devem promover e garantir a expressão e participação das crianças nos assuntos que os afetam. Assim, a CIDH entende que quando crianças estão envolvidas em processos migratórios, devem ser informadas e sua opinião deve ser considerada, atentando em relação à idade e maturidade.

A CIDH entendeu que a autoridade administrativa argentina não considerou a condição de crianças dos filhos da Senhora Habbal, incluindo a criança nascida em solo argentino e de nacionalidade argentina, que também seria afetada com a decisão. A CIDH destacou que não se levou em consideração o Artigo 19 da CADH interpretado à luz do Artigo 3.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança, para que se aplicasse o princípio do interesse superior da criança, tendo ocorrido então sua violação, além da ausência de fundamentação da Resolução nº 1088 quanto ao tema, que violaria o Artigo 8.1 da CADH.

A CIDH esclareceu que embora os Estado possuam discricionariedade para o estabelecimento das condições de aquisição de nacionalidade, não podem fazê-lo de maneira arbitrária, tendo como limite a obrigação de oferecer proteção jurídica sem discriminação, levando-se em conta o dever de prevenir, evitar e reduzir a apatridia. Dessa maneira, a CIDH reiterou a necessidade de que houvesse a observância dos Artigos 8.1 e 8.2 e 9 da CADH, ou seja, às garantias judiciais e à legalidade.

A CIDH considerou que à luz do disposto na CADH sobre as garantias judiciais, em especial a presunção de inocência, e embora os processos penal e de anulação da nacionalidade sejam de naturezas distintas, o juiz federal que decretou a perda da nacionalidade teria recorrido ao processo penal para conhecer do caso de suposta fraude, mesmo que ainda não tivesse sentença transitada em julgado, e a partir disso, concluiu que a Senhora Habbal teria incidido em fraude, anulando sua nacionalidade. A CIDH entendeu que houve violação ao princípio de presunção de inocência, ocorrendo a violação dos Artigos 8.2, 9, 1.1, e 20 da CADH.

A CIDH observou que ao adquirir a nacionalidade argentina, o Juiz Federal de Mendoza a informou que antes de entregá-la a carta de naturalização, era necessário a renúncia de sua

nacionalidade prévia. Tendo renunciado a sua primeira nacionalidade (síria), e posteriormente sendo anulada a segunda, não era claro se haveria uma vinculação da Senhora Habbal a algum Estado, tornando-a potencialmente uma apátrida. A CIDH considerou que a atuação das autoridades da Argentina não levara em consideração em nenhum momento a ameaça de apatridia e suas graves reverberações e a proporcionalidade do suposto delito com a consequência de perda da nacionalidade. Assim, a CIDH entendeu que teria havido a violação do Artigo 20 e 1.1 da CADH. Além disso, a CIDH entendeu que a ausência de participação, pela suposta falta de notificação relativa aos processos afetou o direito de apresentar recursos aos juízes ou tribunais competentes, e os recursos interpostos no bojo do processo judicial de perda da nacionalidade não significaram uma proteção efetiva aos direitos das vítimas, e por isso, teria havido a violação dos Artigos 25 e 1.1 da CADH.

Após analisar o caso, a CIDH concluiu que o Estado é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais, ao princípio da presunção de inocência, ao princípio da legalidade, aos direitos da criança, à nacionalidade, à liberdade de locomoção e residência e à proteção judicial, prevista nos artigos 8.1, 8.2 b), c), d) e h), 9, 20, 22.1, 22.5, 22.6 e 25.1 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento. O relatório de mérito é datado de 28 de setembro de 2019 e caso foi remetido à Corte IDH em 3 de fevereiro de 2021. O caso possui decisão por parte da Corte IDH, datada de 31 de agosto de 2022.

3.1.4.2. Caso Wong Ho Wing v. Peru (Informe n° 78/13 – Caso 12.794)⁴⁸⁶

Em 27 de março de 2009 a CIDH recebeu uma petição apresentada por Luis Lamas Puccio, alegando a violação de direito por parte da República do Peru. O peticionário alegou que as violações ocorreram a partir de outubro de 2008 com a solicitação de extradição do Senhor Wong Ho Wing pela China, em que a Corte IDH concedeu medidas provisionais exigindo que o Estado peruano se abstinhasse de extraditá-lo.

O peticionário alegou uma série de irregularidades no pedido de extradição, e afirmou que apesar disso, o Estado peruano não exigiu tempestivamente garantias de que a pena de morte não fosse aplicada ao seu caso, de forma que o Estado não cumpriu com sua própria legislação em matéria de extradição. Além disso, afirmou que o processo tramitou em um intervalo de tempo desproporcional, em que sua prisão provisória foi transformada em uma

⁴⁸⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe n° 78/13 – Caso 12.794.** Caso Wong Ho Wing v. Peru. 18 jul. 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/wong/informe.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

detenção arbitrária. Argumentou que mesmo obtendo uma decisão favorável no Tribunal Constitucional Peruano, o Estado não deu cumprimento a decisão.

O peticionário relatou que em 27 de outubro de 2008 o Senhor Wong Ho Wing foi detido no Peru em razão de uma ordem de prisão expedida pela Interpol solicitada por autoridades judiciais da República Popular da China no âmbito de um processo penal em curso, pelos crimes de lavagem de dinheiro, suborno, contrabando e fraude aduaneira. O peticionário afirmou que o pedido de extradição continha uma tradução do artigo 154 do Código Penal Chinês, e omitiu a tradução do artigo 151 do mesmo código, que possui penas cominadas de aplicação de prisão perpétua e pena de morte para a modalidade agravada desses crimes.

De 20 de janeiro de 2009 a 24 de maio de 2011, quando o Senhor Wong Ho Wing obteve uma decisão favorável em seu pedido de Habeas Corpus no Tribunal Constitucional do Peru, havia impetrado diversos pedidos de habeas corpus, e a República Popular da China, por meio de seu Embaixador, havia se comprometido a não aplicar a pena de morte. O peticionário alegou que o Governo peruano se negava a acatar a sentença do Tribunal Constitucional.

O peticionário afirmou que em janeiro de 2011, o Senhor Wong Ho Wing teria recebido a visita de cinco funcionários da República Popular da China no local em que se encontrava preso, que pediram que a vítima desistisse das ações judiciais e aceitasse a extradição, prometendo que uma vez que fosse para a China, não seria aplicada a pena de morte, e nem mesmo seria processado criminalmente. O peticionário afirmou que o Estado peruano não se preocupou em indagar sobre a validade dos ditos compromissos no marco da prática de aplicação da pena de morte na China. Ademais, argumentou que desde 27 de outubro de 2008, o Senhor Wing encontrava-se em detenção sob a figura da prisão provisória, que teria se tornado arbitrária por seu tempo excessivo e desproporcional. Mesmo com a decisão consultiva do processo de extradição, o Poder Executivo não teria adotado a decisão final em conformidade com o Código de Processo Penal do país, mantendo-o arbitrariamente preso. Mesmo com a decisão favorável do Tribunal Constitucional, sua prisão foi mantida.

O Estado alegou que em 27 de outubro de 2008 os agentes da Interpol detiveram o Senhor Wong Ho Wing que tinha uma ordem de prisão internacional emitida por autoridades chinesas por delito de contrabando e fraude aduaneira, que teriam sido cometidos entre agosto de 1996 e maio de 1998, na cidade de Hong Kong. O Estado afirma que o devido processo legal foi seguido, tendo a vítima tido acesso a advogado(s), intérprete para o seu idioma e um representante do Ministério Público, além de contar com recursos previstos na legislação interna, decididos por juízes competentes e imparciais.

Com relação às garantias de não aplicação da pena de morte, o Estado indicou que o artigo 5º do Tratado de Extradicação entre a República do Peru e a República Popular da China, assinado em 5 de novembro de 2001, estabelece que a extradicação só será realizada se não for contrária ao ordenamento jurídico do requerido. Indicou que o artigo 140 da Constituição Política do Peru limita a pena capital ao crime de traição à pátria em caso de guerra e terrorismo. Dessa forma, sustentam que seria juridicamente impossível que se fizesse a extradicação do Senhor Wong Ho Wing se o país solicitante não desse as garantias de que não aplicaria a pena de morte.

Após, o Estado alegou em 2011 para a CIDH que diante da decisão do Tribunal Constitucional não poderia extraditar o Senhor Wong Ho Wing, e alegou a subsidiariedade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, para solicitar expressamente o arquivamento da petição, muito embora a vítima permanecesse privada de liberdade sob a alegação de que o processo de extradicação não havia sido concluído. No ano de 2012, o Estado alegou aguardar a emissão de uma nova resolução consultiva do Supremo Tribunal de Justiça, sobre um fato novo relacionados ao alcance da sentença do Tribunal Constitucional em relação aos tipos penais que envolveriam ou não o risco de aplicação da pena de morte. Tal fato novo alegado pelo Estado seria a revogação da pena de morte na China pelo crime de fraude alfandegária, em 25 de fevereiro de 2011.

Já de início, em suas considerações prévias, a CIDH esclareceu que não faria a análise da procedência ou não da extradicação do Senhor Wong Ho Wing, mas sim, se o Estado peruano teria atuado em conformidade com as suas obrigações internacionais relativas ao respeito e garantias dos direitos à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais e a proteção judicial estabelecidos na CADH.

A CIDH realizou uma análise primária sobre a aplicação do Artigo 7 da CADH à luz da jurisprudência da Corte IDH relativa às prisões provisórias em razão de um processo de extradicação em curso, e afirmou que a privação de liberdade deve ser realizada de acordo com as prescrições legalmente estabelecidas, não podendo ser arbitrária, deve ser motivada por fins processuais, não estendida excessivamente, deve poder contar com o controle judicial e possibilidade de interposição de recurso que permita a análise de sua legalidade e periodicamente examine a permanência das causas que a motivaram. Caso se considere que a detenção com fins de extradicação foi excessivamente prolongada, deve-se considerar se os procedimentos para extradicação foram realizados com a devida diligência e se existe a previsibilidade de um lapso temporal para o indivíduo permanecer recluso.

Com relação a prisão provisória, a CIDH destacou que a motivação da medida teria sido a necessidade de garantir a presença do Senhor Wong Ho Wing no país enquanto o pedido de extradição tramitava, pois, não teria provado o seu domicílio ou trabalho conhecido no país. O Senhor Wong Ho Wing apresentou recurso de apelação, que foi negado, com a manutenção de sua prisão provisória para fins de extradição. A CIDH destacou que a prisão provisória para fins de extradição deve ser a exceção e não a regra, e que para ser compatível com a CADH, deve ter como finalidade a concretização da eventual extradição, com a devida fundamentação e indicação dos motivos pelos quais a liberdade ou mecanismos substitutivos da prisão não sejam cabíveis. Neste sentido, a CIDH considerou que a prisão provisória mantida pelo recurso de apelação foi arbitrária, nos termos do Artigo 7.3 da CADH.

A CIDH também analisou a duração do tempo que o Senhor Wong Ho Wing permaneceu preso. Consta em seu relatório de mérito que o peticionário ficou 4 anos e 9 meses custodiado. A CIDH compreendeu que o prazo elástico em questão era problemático, necessitando de uma justificação por parte do Estado dos motivos da demora para uma decisão final. Assim, a CIDH concluiu que o Senhor Wong Ho Wing estava em um limbo jurídico, uma vez que havia conseguido uma decisão favorável à sua não extradição pelo Tribunal Constitucional do Peru, mas que não foi cumprida, dessa forma, haveria um elemento adicional de arbitrariedade à luz do Artigo 7.3 e 7.5 da CADH

Ainda no exame sobre as possíveis violações ao direito à liberdade pessoal, a CIDH indicou que o peticionário interpôs uma série de recursos para impugnar sua privação de liberdade, mesmo possuindo uma decisão favorável do Tribunal Constitucional do Peru, sob a alegação de que o processo de extradição estava sob a análise do Poder Executivo. Dessa forma, os recursos do Senhor Wong Ho Wing foram prejudicados pelo Poder Executivo, e a informação disponibilizada para a CIDH era de que o peticionário não recebeu qualquer decisão judicial que se pronunciasse sobre a legalidade de sua prisão após a sentença do Tribunal Constitucional. Por isso, a CIDH considerou que os fatos constituíam uma violação do direito consagrado no Artigo 7.6 da Convenção Americana. Em suma, com relação ao direito à liberdade, a CIDH concluiu que o Estado do Peru violou os Artigos 7.1, 7.3, 7.5 e 7.6 também em relação ao Artigo 1.1 da CADH.

No que dizia respeito ao direito à vida, a CIDH chamou atenção para o Artigo 4 da CADH, que impõe restrições graduais à pena de morte nos Estados em que não foi abolida, de forma que não pode ser estendida, e nos que já aboliram, não pode ser restaurada. A CIDH considerou que os Estados que aboliram de maneira definitiva a pena de morte, podem ser responsabilizados pela violação ao direito à vida em caso de extradição de pessoa para país a

qual pode ser imposta a pena de morte, sem as devidas salvaguardas de que tal pena não será aplicada. O princípio da não devolução ou *non-refoulement* possuiria uma ampla aplicação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com base na CADH e na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Assim, a CIDH estabeleceu que a proibição absoluta à tortura e tratos cruéis e desumanos ou degradantes contempladas no Artigo 5 da CADH implica no fato de que os Estados podem ser internacionalmente responsabilizados pela devolução de uma pessoa que esteja sob sua jurisdição, pela extradição ou deportação ao país em que possa sofrer tais danos.

Para realizar a análise do procedimento da extradição em relação às garantias diplomáticas, não aplicação da pena de morte, tortura ou tratos cruéis, desumanos e degradantes, a CIDH levou em consideração uma série de parâmetros estabelecidos em julgados internacionais, como a Corte Europeia de Direitos Humanos, e também a própria legislação interna do Peru e o tratado bilateral de extradição firmado entre Peru e China. Os pontos destacados pela CIDH orbitam principalmente no dever do Estado solicitado conhecer as condições e garantias de que não serão aplicadas penas de morte ou que seja utilizada a tortura como meio de punição.

A CIDH indicou que o Senhor Wong Ho Wing demonstrou ao dia seguinte de sua detenção, que em caso de extradição para seu país, poderia ser submetido à pena de morte. A solicitação de extradição apresentada pela República Popular da China foi fundamentada com a cominação dos crimes de contrabando de bens comuns, crime monetário e suborno no Código Penal da República Popular da China, e transcritas para a língua espanhola de forma deficiente e de difícil compreensão, com tradução desordenada e incompleta. A informação era relevante, uma vez que o documento apresentado pela China omitia o trecho normativo que previa a pena de morte. A CIDH ressaltou que não houve nenhuma solicitação do Estado peruano para que tal vício fosse sanado, e inclusive, a Câmara Criminal do Supremo Tribunal de Justiça do Peru emitiu resolução a qual se reconhecia que o pedido de extradição cumpriria todos os requisitos da legislação peruana e do tratado bilateral, sem ir além dos requisitos meramente formais. A CIDH acrescentou que o controle judicial de tais procedimentos é essencial para a garantia do cumprimento de obrigações constitucionais e internacionais do Estado, e por essa razão, a CIDH concluiu que houve a violação da obrigação de proteger o direito à vida.

No que concernia aos recursos de *habeas corpus* impetrados pela defesa do Senhor Wong Ho Wing, primeiramente se verificou que não ocorreu por parte do judiciário uma preocupação com as condições a que a vítima poderia vir a ser submetida, em que se constatou a violação da obrigação de garantir o direito à vida. Em um segundo *habeas corpus*, em que

mais uma vez se reiterou o risco à vida e integridade física do réu, houve um rechaço, para que então, se interpusesse um recurso de agravo constitucional para o Tribunal Constitucional do Peru, que decidiu pela não concretização da extradição pelo Poder Executivo. Porém, contrariando a ordem que impunha uma obrigação de não fazer ao Estado, o Senhor Wong Ho Wing continuou preso e o Poder Executivo não promoveu um desfecho para o caso. Ao invés dar cumprimento à sentença, a CIDH identificou que o Estado estaria embaraçando e utilizando mecanismos protelatórios para não concretizar o teor da decisão, e o processo teria chegado mais uma vez ao Tribunal Constitucional. Com esse pano de fundo, a CIDH entendeu que houve a violação do direito à vida e a integridade do Senhor Wong Ho Wing.

Com base na análise dos fatos e do direito, a CIDH concluiu que o Estado do Peru é responsável pela violação dos direitos à liberdade pessoal, vida, integridade pessoal, garantias judiciais e proteção judicial, estabelecidos nos artigos 7, 4, 5, 8 e 25 da Convenção Americana em relação às obrigações estabelecidas no artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo do Senhor Wong Ho Wing. O relatório de mérito é datado de 18 de julho de 2013 e caso foi remetido à Corte IDH em 30 de outubro de 2013. O caso já foi analisado pela Corte IDH, que proferiu a sentença em 30 de junho de 2015.

*3.1.4.3. Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana (Informe nº 64/12 – Caso 12.271)*⁴⁸⁷

Em 12 de novembro de 1999 a CIDH recebeu uma petição apresentada pela Clínica de Direitos Humanos da Escola da Universidade de Berkeley, California (Boalt Hall), o Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL) e a Coalizão Nacional para os Direitos dos Haitianos (NCHR), em que os peticionários alegaram que as vítimas foram detidas pelo menos por vinte e quatro horas e expulsas arbitrariamente da República Dominicana para o Haiti, sem aviso prévio, audiência, oportunidade de recolherem seus pertences ou contatar suas famílias, situação que lhes provocou graves prejuízos, incluindo perdas materiais e um intenso sofrimento pessoal.

As expulsões ocorreram sem as garantias do devido processo legal, nem se adotaram medidas para proteger o superior interesse das crianças e não houve recurso judicial efetivo no direito interno que lhes permitissem impugnar a decisão das autoridades dominicanas de

⁴⁸⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

expulsá-los ou questionar a legalidade da detenção. As vítimas também alegaram que as expulsões fariam parte de uma prática reiterada do Estado de deportações coletivas e sistemáticas de pessoas com presumida nacionalidade haitiana, utilizando perfis raciais baseados na pressuposição de nacionalidade da vítima, sendo tal política discriminatória.

Os peticionários sinalizaram que entre as presumidas vítimas se encontravam pessoas de nacionalidade dominicana, pessoas nascidas em território dominicano e dessa forma nacionais dominicanos pelo critério do *jus soli*, mas, que careciam de documentação ou registro, e também pessoas nascidas no Haiti, porém, com laços familiares, pessoais e de residência por tempo prolongado na República Dominicana. Argumentaram que as autoridades migratórias dominicanas identificaram e deportaram pessoas com pele negra e fenótipo africano, sob a suspeita de serem haitianos, embora, muitas dessas pessoas sejam na verdade de outra origem. Relataram que as autoridades dominicanas perseguiriam pessoas negras que viviam nos *bateyes* e trabalhavam nos canaviais, pois, teriam um baixo status socioeconômico, já que se presumiria que fossem haitianos. Alegaram também que as autoridades dominicanas propositalmente mantêm pessoas de origem ou ascendência haitianas indocumentados, pela negativa sistemática de emissão de documentos.

Os peticionários também defenderam que o fortalecimento da política migratória não é justificativa legítima para violação do princípio da igualdade e da não discriminação, previsto no artigo 24 da CADH. As expulsões sumárias foram definidas em função da raça, a partir de perfis raciais baseados na suposta nacionalidade da vítima, dessa forma, nitidamente discriminatórias. A discriminação também se consumaria na utilização de termos racistas por agentes do Estado e no uso desproporcional da força contra pessoas entendidas como haitianas. Em relação ao direito à liberdade pessoal, alegaram que foram privadas de sua liberdade, não foram informadas que estariam sendo submetidas a um processo de deportação, informadas sobre a razão pelas quais foram detidas, nem foram imediatamente levadas a um juiz ou autoridade competente que pudesse analisar a legalidade de sua detenção.

As vítimas também alegaram que os agentes dominicanos que promoveram a detenção e expulsão não observaram o procedimento previsto na legislação dominicana e no Memorando de Entendimento sobre Mecanismos de Repatriação firmado entre a República Dominicana e a República do Haiti, que estabeleceria garantias para os migrantes e critérios para a realização de deportações. Também alegaram que foram submetidos ao tratamento degradante e desumano em três níveis: i) em virtude do tratamento discriminatório que sofreram, ii) em virtude da privação de seus documentos e iii) em consequência do desenraizamento que sofreram. Afirmaram haver falha na proteção aos direitos da criança, uma vez que foram separadas de

suas famílias, violação ao direito de circulação e residência, pois, deportações coletivas que seriam proibidas pela CADH, além de serem impedidas de circularem no país que nasceram ou criaram laços familiares e residência. Teria havido também violação ao direito de possuir nacionalidade, já que muitos foram despojados de nacionalidade e tornaram-se apátridas.

O Estado, por outro lado, afirmou que a repatriação de estrangeiros que se encontrassem ilegalmente em seu território seria um direito irrenunciável e inegociável, uma vez que seria atributo de sua soberania, e não violaria tratados os quais é parte signatária. Sustentou que a República Dominicana se converteu no único destino da emigração massiva do Haiti, já que os Estados Unidos mantiveram uma vigilância sistemática e efetiva em relação as suas fronteiras. Alegou que em razão da pressão migratória precisa manter uma alta taxa de repatriações, mas que isso não deveria ser confundido com repatriamentos massivos e indiscriminados. Além disso, indicou que um dos caminhos para resolver a situação seria a comunidade internacional se engajar de maneira efetiva para o desenvolvimento do Haiti.

A República Dominicana também informou que havia um procedimento de repatriação baseado em sua legislação, que garantia o devido processo legal e a individualização de cada caso. Tal procedimento conteria três fases: detenção do estrangeiro. Investigação ou audiência e verificação final. Segundo o Estado, a última fase teria sido conduzida pelos agentes migratórios treinados pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR). Afirmou que não haveria possibilidade de repatriação de cidadãos haitianos que possuíssem situação regular.

O Estado rejeitou as alegações dos petionários e afirmou que no processo de detenção os indivíduos poderiam direito e facilidade de apresentar qualquer tipo de documento que regularizasse sua situação migratória. Da mesma forma, se o cidadão a ser repatriado não tiver um documento, mas argumentar que tem filiação com o Estado dominicano, poderia ser verificado com seus familiares. Ainda afirma que as vítimas não teriam apresentado recursos em busca de proteção legal na República Dominicana.

A CIDH, em sua análise do direito, traz questões prévias importantes de serem destacadas. A CIDH descreve que o direito à nacionalidade é reconhecido pelo direito internacional, e deve ser considerado um estado natural do ser humano, sendo um vínculo jurídico que une o indivíduo a um determinado Estado. A atribuição de nacionalidade pelo Estado não deve ser um ato arbitrário, e a CIDH já teria reconhecido em outras oportunidades a faculdade dos Estados para a adoção de suas políticas migratórias, no entanto, essas devem ser compatíveis com as normas de proteção aos direitos humanos. Nesse sentido, a CIDH condenou a adoção de políticas e práticas deliberadamente discriminatórias, ponto

especialmente delicado quando se trata de migrantes indocumentados, cuja situação migratória os expõem a uma situação de vulnerabilidade estrutural, sendo possíveis de mencionar:

(...) A ausência do devido processo; deportações em massa; discriminação na concessão de nacionalidade ou no acesso a serviços sociais a que os estrangeiros têm direito por lei; condições de detenção desumanas; pressões ilegais por parte de autoridades como a polícia e funcionários da imigração; e completamente indefesos quando expostos a condições de exploração por parte de empregadores sem escrúpulos.⁴⁸⁸ (Tradução livre).

A Comissão também conseguiu verificar como a situação de vulnerabilidade estrutural dos migrantes se agrava quando, além de serem migrantes, convergem outros fatores de risco, como raça, cor, origem nacional ou social, língua, nascimento, idade, sexo, orientação sexual, identidade de gênero, posição econômica, religião ou qualquer outra condição.⁴⁸⁹ (tradução livre)

A CIDH afirmou que ninguém pode ser privado de sua liberdade, exceto em casos ou circunstâncias expressamente previstas em lei e em consonância com os procedimentos legais, o que inclui garantir que ninguém será preso ou detido arbitrariamente e que seja oportunizado a supervisão judicial, a fim de proteger os indivíduos contra ilegalidades e abusos de autoridade. Neste mesmo sentido, a CIDH destacou o desenvolvimento do princípio da excepcionalidade da detenção em matéria migratória, a qual deve ter uma presunção de liberdade e não de detenção, que apenas se justifica em casos previstos em lei e que não ocorra de forma arbitrária. Dessa forma, a CIDH concluiu que houve a violação dos Artigo 7 e 1.1 da CADH.

Outro ponto que pelo qual a CIDH se debruçou foi a prática de expulsões e deportações de pessoas que contam com vínculos familiares no país em que estão em vias de sofrerem a expulsão. Trata-se de tema delicado em que há uma tensão entre o poder soberano do Estado de controle de quem pode ou não ingressar e permanecer em seu território e o dever de proteção do núcleo familiar. Segundo a CIDH, é necessário que haja um juízo de ponderação entre o interesse do Estado em proteção aos nacionais e a garantia do direito à vida familiar de um não nacional em seu território. A CIDH ressaltou que houveram efeitos nocivos causados pela expulsão com consequências diretas no desenvolvimento de um projeto de vida pessoal e familiar, inclusive levando-se em consideração as possibilidades de inserção laboral e possibilidade de acesso às instituições educacionais. Adicionalmente, o medo de novas expulsões, deportações ou detenções arbitrárias levaram às vítimas a temerem retornar à

⁴⁸⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 37.

⁴⁸⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Op. cit., p. 38.

República Dominicana. Assim, a CIDH concluiu que houve a violação ao Artigo 17 e 1.1 da CADH.

No que concernia ao direito à integridade pessoal, a CIDH considerou como um tratamento desumano aquele que causa deliberadamente sofrimento mental ou psicológico, e que, diante da situação, é injustificável. Já o tratamento ou punição degradante é aquele que impõem humilhação diante de terceiros ou force que o indivíduo aja contra sua vontade própria. Na mesma seara, a detenção ilegal e arbitrária coloca a vítima em uma situação de vulnerabilidade a qual pode acarretar outra série de violações de direitos. A CIDH concluiu que as vítimas foram detidas de maneira arbitrária e ilegal, sem que tivessem durante o período, acesso à água, alimentos ou assistência médica. Uma vítima foi golpeada por agentes estatais, outras foram obrigadas a caminhar por muitos quilômetros e colocadas em espaços sem condições sanitárias, outros foram obrigados a atravessar um rio durante a noite, e alguns foram conduzidos de caminhão por dois ou três dias.

As vítimas permaneceram incomunicáveis e sem possibilidades de contatar a família para informar sobre a detenção. As vítimas também tiveram seus documentos destruídos de forma arbitrária por agentes estatais, visando privá-los de sua personalidade jurídica, de sua nacionalidade, que ensejaria uma suposta facilitação da deportação ou expulsão, o que gerou grande sofrimento, apreensão de que não fossem reconhecidos como sujeitos de direitos. Dessa forma, a CIDH entendeu que o Estado violou o direito à integridade pessoal e a proibição de tratamento cruéis, desumanos e degradantes, dispostos nos Artigos 5.1 e 5.2 da CADH, em relação à obrigação de respeitar os direitos sem discriminação, contida no Artigo 1.1 da CADH. Em relação ao sofrimento dos familiares das vítimas, a CIDH concluiu que houve a violação do Artigo 5 da CADH em relação ao Artigo 1.1.

A CIDH também esclareceu que a faculdade de exercer e gozar de direitos, a capacidade de assumir obrigações e a capacidade de ação são dimensões do direito à personalidade jurídica, são direitos debatidos desde os trabalhos preparatórios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que vieram a ser positivados nesse instrumento internacional. Na mesma seção, a CIDH argumentou que o direito à nacionalidade já figurou em decisões da Corte IDH, e é entendida como um vínculo jurídico entre uma pessoa e o Estado, assim como pré-requisito para exercer determinados direitos, e é um direito inderrogável reconhecido pela CADH. Por isso, o Estado em que o indivíduo é vinculado deve aparar juridicamente o seu nacional, assim como protegê-lo de privações arbitrárias de sua nacionalidade, que poderia causar a inviabilidade de exercício de direitos civis, sociais, políticos, culturais e econômicos. Em outras palavras, o não reconhecimento da nacionalidade ou sua privação podem causar o não

reconhecimento da identidade e da existência jurídica de um indivíduo, que se torna invisível para todas as esferas institucionais do Estado.

Somado ao direito à nacionalidade, a CIDH relacionou o seu exercício ao direito à igualdade e a não discriminação, defendido pela Comissão como um eixo central no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, visando principalmente proteger os indivíduos contra arbitrariedades e discriminações. Para que se justifique uma restrição baseada nos critérios de raça e origem nacional, devem ser apresentadas razões imperiosas as quais o ônus de prová-las é do Estado.

As vítimas alegaram que as autoridades dominicanas mantiveram aqueles que possuíam origem haitiana indocumentados, com a negação sistemática de documentação legal, e anulação da nacionalidade, tornando-os apátridas. Os indivíduos que possuíam documentação, ao apresentá-las aos agentes estatais, tiveram as mesmas destruídas. A CIDH observou que tal prática não apenas dificultava o efetivo controle migratório, como também eram contrárias a legislação interna. Além disso, a CIDH observou que essas práticas têm como consequência o fato de que as vítimas não possam exercer seus direitos e sofram abusos por parte das autoridades estatais e também de particulares. Ou seja, caso o Estado estabeleça restrições a aquisição de nacionalidade ou ao seu exercício, devem estar previstas em lei, não ser discriminatória e terem objetivos legítimos, do mesmo modo, a privação ao direito não deve ocorrer de forma arbitrária.

A CIDH identificou que havia obstáculos impostos pela República Dominicana ao reconhecimento da nacionalidade de pessoas com ascendência haitiana, assim como uma interpretação obscura sobre o status migratório de pessoas em trânsito ou residentes permanentes, assim como a transmissão de tal status para os descendentes. A CIDH estabeleceu que

Da mesma forma, a Comissão reitera o que foi estabelecido pela Corte IDH a respeito do direito à nacionalidade dos filhos dos migrantes na República Dominicana em relação à disposição constitucional pertinente e aos princípios internacionais para a proteção dos migrantes, no sentido de que: a) o status migratório de uma pessoa não pode ser condição para a concessão da nacionalidade pelo Estado, uma vez que o seu status migratório não pode constituir, de forma alguma, justificativa para privá-la do direito à nacionalidade ou do gozo e exercício dos seus direitos; b) a situação migratória de uma pessoa não é transmitida aos seus filhos, e c) a condição de nascimento no território do Estado é a única a ser demonstrada para a aquisição da nacionalidade, no que se refere a pessoas que não teriam o direito a outra nacionalidade, se não adquirirem a do Estado onde nascera.⁴⁹⁰ (tradução livre)

⁴⁹⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 38.

Diante do contexto comprovado, da legislação e práticas do Estado da República Dominicana à época dos fatos, a CIDH ponderou que havia uma série de impedimentos e dificuldades enfrentadas por migrantes haitianos para regularizarem sua situação migratória no país, assim como realizarem o registro de nascimento de seus filhos e filhas nascidos em solo dominicano. Assim, a CIDH considerou que as restrições criadas pelo Estado para complexificar a concessão de nacionalidade às pessoas nascidas em seu território, mesmo adotando o critério do *jus soli*, constituíam uma privação arbitrária da nacionalidade, desencadeando a detenção e possível expulsão de nacionais dominicanos, o que viola o Artigo 22.5 da CADH.

O Estado não apresentou informações que confrontassem a alegação dos peticionários sobre a destruição de documentos, nem sua defesa sobre a prática de dificultar o acesso à registro de nascimento de crianças de ascendência haitianas nascidas em território dominicano, ou mesmo sobre os critérios utilizados para deter e expulsar pessoas no contexto de seu controle migratório. A CIDH reconheceu que havia uma prática estatal generalizada e orientada especificamente contra pessoas de ascendência haitiana e pessoas de pele negra, ressaltando que raça é uma categoria proibida como base de distinção entre indivíduos à luz da CADH. A CIDH constatou que o Estado violou o direito à personalidade jurídica e o direito à nacionalidade previstos nos Artigo 3 e 20 da CADH em relação à obrigação de respeitar direitos sem discriminação e com o princípio de igualdade não discriminação contidos no Artigo 1.1.

A CIDH considerou que as expulsões ou deportações coletivas são manifestamente contrárias ao Direito Internacional. Muito embora não haja uma definição expressa que descreva o que se caracteriza como uma expulsão coletiva, pode ser compreendida como aquelas que ocorrem sem que se faça a determinação individual, mas sim em grupo. A CIDH traz também definição da Comissão de Direito Internacional, que entende que as expulsões coletivas existem na ausência de um procedimento para identificar os motivos distintos e específicos para a expulsão em cada caso individual. Portanto, os Estados em razão da obrigação constante no Artigo 22.9 da CADH, têm a obrigação de analisar, motivar e decidir individualmente cada caso. A CIDH também destacou a multiplicidade de violações aos direitos humanos que podem ocorrer por conta de detenções e expulsões sumárias e arbitrárias

A Comissão também estabeleceu que as expulsões coletivas geram múltiplas violações dos direitos humanos dos migrantes. A forma sumária como este tipo de expulsão é realizada significa que, por vezes, também são expulsos nacionais, residentes ou pessoas que necessitam de proteção internacional, muitos dos quais são geralmente crianças. Considerando estas circunstâncias, a Comissão observa que a prática de expulsões em massa, além de ser contrária à proibição de expulsão coletiva

de estrangeiros (artigo 22.9 da Convenção Americana), poderia constituir violações: i) do direito de qualquer pessoa quem se encontra legalmente no território de um Estado para circular por ele e nele residir sujeitas às disposições legais (artigo 22.1 da Convenção Americana); ii) o direito das pessoas de não serem expulsas do território do qual são nacionais (artigo 22.5 da Convenção Americana); iii) o direito dos estrangeiros que se encontrem legalmente no território de um Estado de serem expulsos do território desse Estado em cumprimento de uma decisão adotada em conformidade com a lei (artigo 22.6 da Convenção Americana), iv) o direito de procurar e receber asilo e o princípio e direito de não rechaço (*non-refoulement*) (artigos 22.7 e 22.8); v) o direito ao devido processo (artigo 8.1); vi) acesso aos recursos e garantias judiciais (artigo 25); vii) o direito à convivência familiar e à proteção da família (artigo 17.º); viii) o direito à vida privada (artigo 11.2); e ix) os direitos da criança (artigo 19).⁴⁹¹ (tradução livre)

A CIDH expressou preocupação com o contexto social em que a situação está inserida, pelo comportamento estatal reiterado de discriminação em relação aos migrantes haitianos e pessoas nascidas em território dominicano, logo nacionais, sem o reconhecimento de sua nacionalidade. Por isso, a Comissão reconheceu o direito do Estado controlar suas fronteiras, definir quais são os requisitos para ingresso, permanência e expulsão e todo o desenho da política migratória, mas, deve-se levar em consideração na elaboração de leis, políticas e na prática estatal que se respeite e garantam os direitos humanos das pessoas migrantes, as quais direitos e liberdades derivam da dignidade humana e foram reconhecidos pelos Estados no momento que tornaram-se parte signatária.

Houve uma especial atenção em relação as práticas discriminatórias, em que a CIDH descreve que as ações estatais se situam

A Comissão definiu a prática de “*racial profiling*” ou estabelecimento de perfis raciais como uma “ação repressiva [que] é adotada por supostas razões de segurança ou proteção pública e é motivada por estereótipos de raça, cor, etnia, idioma, ascendência, religião, nacionalidade ou local de nascimento, ou uma combinação desses fatores, e não baseada em suspeitas objetivas e considerou que tal prática viola o princípio de igualdade perante a lei consagrado no artigo 24 da Convenção Americana.”⁴⁹² (tradução livre)

Segundo a CIDH, as vítimas foram expulsas do território da República Dominicana em 24 (vinte e quatro) horas, sem que pudessem ter seus casos analisados individualmente, e tais expulsões afetaram nacionais dominicanos e migrantes documentados e indocumentados, com residência permanente. A CIDH detectou que as operações de controle migratório que expulsavam e deportavam pessoas haitianas ou dominicanos de ascendência haitiana ocorriam

⁴⁹¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 60.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 63.

da seguinte forma: autoridades dominicanas (agentes de imigração, policiais ou militares) detinham haitianos, dominicanos de ascendência haitiana ou pessoas que julgassem ser haitianas com base na cor da pele, características físicas ou língua utilizada; havia presunção de que a situação migratória era irregular, e uma vez detidos, eram impedidos de comprovar sua nacionalidade ou situação migratória regular; nos casos em que se tinha a documentação pessoal, as autoridades os confiscavam ou destruíam, sob a justificativa da presunção de falsidade.

O modo em que as operações migratórias funcionavam expunha a atuação focada em um determinado grupo social, em que raça, características fenotípicas, origem, língua e cultura eram determinantes para distingui-los e puni-los com a expulsão. Em virtude disso, a CIDH entendeu que o Estado violou o direito de circulação e residência, a proibição de expulsão de nacionais, a proibição de expulsões coletivas de estrangeiros previstos nos Artigos 22.1, 22.5, 22.9 da CADH em relação com o princípio da igualdade e não discriminação e a obrigação de respeitar os direitos sem discriminação estabelecidos nos Artigos 24 e 1.1.

A CIDH reiterou que o alcance do direito à proteção judicial não diz respeito apenas aos direitos contidos na CADH, mas, também aqueles que são reconhecidos pela Constituição e pelas leis internas. Os processos de detenção administrativa de estrangeiros, assim como os de deportação, exigem que a decisão satisfaça as normas imperativas de independência e imparcialidade, que se outorgue ao indivíduo a oportunidade para apresentação de provas e conheça e possa discordar das demandas, assim como poder defender-se e ser assistido por representante legal. Os requisitos não são cumpridos totalmente quando as autoridades não tenham definidos com a devida clareza os motivos pelos quais tenha privado um indivíduo de sua liberdade.

Os procedimentos que envolvam a detenção ou devolução de estrangeiros do território de um Estado, como expulsão ou extradição exigem uma avaliação individualizada e criteriosa e devem estar sujeitos às mesmas regras básicas, que não são derogáveis, aplicadas em processos criminais. A CIDH considerou que as vítimas não contaram com tempo ou medidas adequadas para comprovar sua nacionalidade ou seu status migratório regular, não foi oportunizada assistência jurídica, e nem a possibilidade de recorrerem da decisão, nem existiu uma ordem de alguma autoridade competente, independente e imparcial que decidisse sobre a deportação das vítimas. Em virtude disso, a CIDH considerou que o Estado violou o direito às garantias judiciais e à proteção judicial previstos nos Artigos 8 e 25 da CADH e em relação com a obrigação de respeitar os direitos sem discriminação estabelecido no Artigo 1.1.

Os direitos da criança também foram analisados no relatório de mérito da CIDH. A Comissão interpretou os tratados internacionais sobre o tema, explicitando que a CADH e a Convenção sobre os Direitos da Criança formam um conjunto de normas vinculadas ao *corpus juris* de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Em nível internacional, reconheceu-se a existência de um princípio universal de proteção especial dos direitos da criança por se encontrarem em uma posição de desvantagem e de maior vulnerabilidade frente a outros setores da população, e também por possuírem necessidades específicas. No âmbito do Sistema Interamericano, a CADH estabelece que os Estados devem promover uma proteção especial em relação à infância, que transcende a obrigação disposta no Artigo 1.1. A atuação prática da CIDH sobre o tema reitera que tal proteção abarca dimensões múltiplas, o que incluiria a não discriminação, a garantia de sobrevivência e desenvolvimento e o direito a um padrão de vida adequado, além da obrigação de quando agentes públicos realizem ações que possam afetar os direitos da criança, sejam tomadas medidas de precaução para a garantia de seus direitos e bem-estar.

Em linha com o acima exposto, a Convenção sobre os Direitos da Criança estipula que os meninos e as meninas são titulares de uma multiplicidade de direitos que devem ser assegurados pelos Estados sem discriminação (artigo 2), bem como que todas as medidas adotadas em relação a meninos e meninas devem considerar principalmente o interesse superior da criança (artigo 3). Da mesma forma, esta Convenção estabelece, entre outros: i) que a criança será registrada imediatamente após o nascimento e terá direito desde o nascimento a um nome, a adquirir uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer os seus pais e a ser cuidada por eles (artigo 7), ii) o direito da criança de preservar a sua identidade, incluindo nacionalidade, nome e relações familiares de acordo com a lei, sem interferência ilegal (artigo 8), e iii) o direito da criança ser ouvido, em qualquer procedimento judicial ou administrativo que o afete, diretamente ou através de representante ou órgão competente, de acordo com as regras processuais da legislação nacional (artigo 12).⁴⁹³ (tradução livre)

É reconhecido em âmbito internacional o direito da criança à identidade, intrinsecamente ligado ao direito a possuir um nome, nacionalidade, possuir uma família e à manutenção dos laços familiares. O Comitê de Direitos da Criança já havia recomendado ao Estado da República Dominicana que fosse adotado um procedimento para a aquisição de nacionalidade que pudesse ser aplicado às crianças nascidas em seu território, sem discriminação, além de tomar as medidas cabíveis para evitar que crianças se tornassem apátridas, além de proteger o direito da criança ser ouvida durante os processos administrativos e judiciais que possam afetá-las, assim como criar uma rede entre sociedade e instituições públicas ou privadas que direta ou

⁴⁹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 73.

indiretamente tratem do tema infância para que se considere a opinião da criança e estimule a escuta. A CIDH também defendeu que independentemente do status migratório das crianças e adolescentes o Estado deve adotar o princípio da unidade familiar, ou seja, o Estado não deve recorrer a institucionalização de crianças migrantes e solicitantes de refúgio ou asilo, proteção complementar ou apátridas como medida para manter a unidade familiar, ao contrário, a excepcionalidade da detenção de crianças deve abranger o resto de sua família, devendo sobretudo e em todos os casos respeitar os princípios e garantias do devido processo e outras normas do direito internacional dos direitos humanos aplicáveis.

A CIDH considerou provado que 17 (dezessete) crianças foram expulsas sem nenhum tipo de acompanhamento de adultos, 2 (duas) crianças foram separadas de seus pais. As crianças não foram identificadas no momento de sua detenção, não foram adotadas medidas para que não fossem colocadas junto aos detentos adultos, também não foi dada a oportunidade de escuta dessas crianças e sequer foram disponibilizadas água e alimentação. As expulsões também comprometeram a possibilidade de continuação dos estudos. Outras crianças que tinham documentação formal foram impedidas de apresentá-las às autoridades competentes.

A Comissão observa que neste caso é possível notar uma sequência de acontecimentos que começa com a recusa do registo de nascimento e a consequente impossibilidade de obter a nacionalidade e o acesso aos serviços básicos de saúde e educação, prosseguindo com a exposição à detenção e à expulsão arbitrárias do país de que são nacionais, sem ter em conta as suas necessidades particulares devido à sua condição de meninas e meninos e afetando o desenvolvimento normal do seu projeto de vida pessoal e familiar, e termina com a impossibilidade de acesso aos recursos judiciais para o proteção dos seus direitos.⁴⁹⁴ (tradução livre)

Assim, a CIDH concluiu que o Estado violou os direitos da criança consagrados no Artigo 19 da CADH, em relação à obrigação de respeitar os direitos sem discriminação, estabelecida no Artigo 1.1.

Os peticionários também haviam alegado a violação ao direito de propriedade em razão da expulsão das vítimas do território da República Dominicana, que teria como consequência inevitável a privação do uso e gozo de suas casas, terras, salário, riquezas, roupas, comida, móveis e criações de animais. A CIDH considerou que assim como outros direitos fundamentais, o uso e gozo da propriedade se faz efetivo mediante a elaboração de instrumentos legislativos, e de outro lado, mecanismos de proteção os quais os indivíduos possam recorrer em caso de violação desse direito. Ainda que a propriedade possa estar subordinada ao interesse

⁴⁹⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 77.

da sociedade, para que o indivíduo seja privado do seu direito à propriedade, isso só pode ocorrer justificado pela utilidade pública ou interesse social, de acordo com o estabelecido em lei, com a justa e devida compensação.

As vítimas eram nacionais dominicanos documentados e indocumentados, migrantes documentados e indocumentados que teriam vivido por anos no território da República Dominicana, que era o seu país de residência e trabalho. O confisco de objetos pessoais em casos de deportação e expulsão não estavam previstos na legislação dominicana e as vítimas não puderam buscar ou recuperar seus pertences. Por essas razões, a CIDH considerou que o Estado violou o direito à propriedade estabelecida no Artigo 21 da CADH, em relação com a obrigação de respeitar os direitos sem discriminação estabelecida no Artigo 1.1.

Após a análise dos fatos e do direito, a Comissão concluiu que o Estado da República Dominicana era responsável pela violação dos direitos à personalidade jurídica, integridade pessoal, garantias judiciais, proteção da família, direitos da criança, nacionalidade, propriedade, circulação e residência. Igualdade e não discriminação, à proteção judicial, consagrada nos artigos 3, 5, 8, 17, 19, 20, 21, 22.1, 22.5, 22.9, 24 e 25 da CADH e também o artigo 1.1 e 5 da CADH. Por outro lado, a Comissão considerou que, até a data de aprovação do relatório, não dispunha de elementos suficientes para se pronunciar sobre possíveis violações do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará. O relatório de mérito é datado de 29 de março de 2012 e caso foi remetido à Corte IDH em 12 de julho de 2012. O caso não possui decisão por parte da Corte IDH.

3.1.4.4. Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia (Informe nº 136/11 – Caso 12.474)⁴⁹⁵

Em 25 de abril de 2002 a CIDH recebeu uma denúncia apresentada pelo Senhor Rumaldo Juan Pacheco Osco em seu nome, de sua esposa, Fredesvinda Tineo Godos, e filhos, Frida Edith, Juana Guadalupe y Juan Ricardo Pacheco Tineo, esses todos ainda crianças. Os peticionários, de nacionalidade peruana, e no caso do menor Juan Ricardo Pacheco Tineo, nacionalidade chilena, alegaram que ao entrarem em território boliviano e comparecerem ao Serviço Nacional de Imigração, as autoridades daquele país retiveram seus documentos e detiveram arbitrariamente a Senhora Fredesvinda Tineo Godos, sem analisar seu novo pedido

⁴⁹⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 136/11 – Caso 12.474.** Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia. 31 out. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546>. Acesso em: 12 ago. 2023.

de reconhecimento do status de refugiada, procederam com a expulsão para o Peru em 24 de fevereiro de 2001, colocando suas vidas e integridade física em risco naquele país.

Os peticionários narraram que a família ingressou na Bolívia em outubro de 1995, após receberem a notícia de que a decisão absolutória da Corte Suprema do Peru, na qual eram acusados por terrorismo, havia sido anulada, dessa forma, havia um mandado de prisão para ser cumprido. Assim, ao realizarem o requerimento ao Estado boliviano, o Centro de Estudos e Serviços Especializados em Migração Involuntária (CESEM) e a Agência do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) processaram sua solicitação, que posteriormente, no ano de 1996, veio a reconhecer sua condição de refugiados.

Indicaram que entre os anos de 1995 e 1998 teriam assinado sob pressão uma declaração de repatriação voluntária ao Peru, em que foram maltratados e seus direitos humanos como requerentes de refúgio foram negados. Disseram que não possuíam documentos de identidade que comprovassem sua condição, então, não podiam trabalhar ou estudar, dependendo exclusivamente de ajuda econômica do CESEM. A família alegou que apenas no ano de 1998 tiveram um visto de cortesia acrescido ao seu passaporte. Em razão dessa situação, decidiram deixar a Bolívia. Após a declaração assinada, não retornaram ao Peru, seguiram para o Chile em busca do reconhecimento da condição de asilados, o que veio a ocorrer posteriormente com o reconhecimento do status de refugiados.

Com relação aos eventos que deram origem a denúncia, a família alegou que entre 19 e 24 de fevereiro de 2001, viajaram a La Paz, na Bolívia, com seus documentos de passaporte e identidade chilena e peruana, certidões de nascimento dos filhos e títulos profissionais. Afirmaram que ao chegar no país, dirigiram-se ao setor de imigração, sendo atendidos pelo Chefe de Imigração e Conselheiro Geral, Senhor Juan Carlos Molina, que teria os agredido verbalmente e feito ameaças contra sua integridade física, moral e psicológica. Embora o Senhor Molina tivesse confirmado que a família seria residente no Chile, por meio de contato com o cônsul chileno em La Paz, o agente do Estado deteve a Senhora Fredesvinda Tineo Godos e apreendeu os documentos pessoais da família.

Os peticionários narraram que a Senhora Fredesvinda Tineo Godos foi transferida para as celas da delegacia de La Paz, sem ter recebido alimentação ou ser informada dos motivos pelos quais estava sendo presa, nem foi informada sobre seus direitos ou foi permitida a comunicação com sua família ou quem pudesse fazer sua defesa. O Senhor Rumaldo Juan Pacheco Osco afirma ter conseguido localizá-la e tentou obter sua libertação por meio de um advogado da Assembleia Permanente de Direitos Humanos de La Paz (doravante “APDH”).

No dia 21 de fevereiro de 2001, após diligenciar em diversos órgãos, incluindo representantes do ACNUR e consulado chileno, conseguiram a libertação da Senhora Fredesvinda.

Diante dos fatos, o Senhor Pacheco Osco realizou uma nova solicitação de refúgio ao governo boliviano, porém, os peticionários alegaram que o procedimento, tempo e instância não seguiram os trâmites legais. Alegaram que o consulado chileno intercedeu para que a família pudesse partir para a cidade chilena de Arica, mas, as autoridades bolivianas impuseram a condição de que a família fosse transferida em uma viatura policial, o que não foi aceito pelo Senhor Rumaldo Juan Pacheco Osco, e por essa razão, seus documentos não foram devolvidos.

Indicaram que em 24 de fevereiro de 2001, pessoas vestidas como civis e dois policiais liderados pelo Senhor Juan Carlos Molina, em dois veículos jipe 4 x 4, armados com pistolas, interceptaram a família Pacheco Tineo, na calçada em que trafegavam em direção à estação de transporte terrestre. Tanto o Senhor Pacheco Osco quanto a Senhora Tineo Godos foram detidos sob a mira de uma arma, espancados, insultados e humilhados na frente de seus filhos menores, e sem explicação, foram algemados e seus rostos cobertos com seus casacos e forçados a entrar em um dos veículos. Acrescentaram que seus filhos foram arrancados de seus braços e jogados violentamente no outro veículo. A família foi levada para a fronteira entre a Bolívia e o Peru e obrigados a cruzarem a fronteira, sendo entregues à polícia peruana, sob a acusação de serem terroristas e que havia material subversivo em sua posse. Após, ficaram detidos na cidade de Puno, até 03 de março de 2001, quando foram transferidos para Lima e os filhos entregues a parentes. Entre as transferências, até para um presídio de segurança máxima, o Senhor Pacheco Osco e a Senhora Tineo Godos permaneceram presos até 03 de julho de 2001, quando comprovadas a inadmissibilidade das denúncias.

Em contrapartida, o Estado boliviano contestou os fatos apresentados pela família. O Estado defendeu que embora a família tivesse documentos, nenhum dos passaportes teria carimbo do Chile, Bolívia ou Peru, então concluíram que teriam atravessado as fronteiras ilegalmente. Alegou que o comparecimento do Senhor Rumaldo Juan Pacheco Osco e Fredesvinda Tineo Godos no escritório do Serviço Nacional de Imigração seria para solicitarem que “se permitisse a travessia do território boliviano até o Chile” ou que o Serviço Nacional de Migração da Bolívia os levasse a esse país. Argumentou que os peticionários não comprovaram serem refugiados e o Departamento de Imigração tinha registro que haviam solicitado a repatriação voluntária em 1998, e que a Senhora Fredesvinda teria violado as normas migratórias bolivianas, e por essa razão, foi detida para ser expulsa do território. Com relação aos documentos, o Estado alegou que ficou a cargo da Direção de Inspeção e Imigração, pois, não estariam em ordem.

O Estado acrescentou que foi feito um contato telefônico com o cônsul chileno sem que se tivesse obtido qualquer resposta oficial sobre a possibilidade de entrada no Chile. Sobre a possibilidade de serem levados para a cidade chilena de Arica, o Estado afirmou que isso não ocorreu, e que na ausência de resposta oficial do Chile, os peticionários foram tratados como qualquer estrangeiro que se encontrasse em situação irregular. Sobre a expulsão, o Estado alegou que em 24 de fevereiro de 2001, os funcionários do Serviço Nacional de Imigração executaram a decisão de expulsar o casal Pacheco Tineo, e afirmou que a ação se deu pelos inspetores da Direção de Inspeção e Arraigos em conjunto com membros da Polícia Nacional, com a presença do Senhor Juan Carlos Molina, mas não sob sua direção, e que nenhum deles possuía licença para portar armas de fogo. Segundo o Estado boliviano, a família foi entregue às autoridades migratórias e não à polícia peruana.

Com relação a segunda solicitação de refúgio na Bolívia, o Estado alegou que tal pedido foi analisado pela Comissão Nacional de Refugiados (CONARE), que avaliou a solicitação e a considerou improcedente. O Estado indicou que a família não possuía o status de refugiados na Bolívia e não tinha fundado temor de retornar à República do Peru, e que a família teria usado a condição de refugiados para evitar a expulsão do país. Em relação à suposta violação do direito à integridade pessoal, o Estado argumentou que o retorno da família foi realizado de acordo com os procedimentos institucionais e pelas autoridades competentes em matéria de imigração.

A Senhora Fredesvinda Tineo Godos foi privada de sua liberdade em 20 de fevereiro de 2001, para que fosse expulsa da Bolívia através da ordem do Serviço Nacional de Imigração, como consequência de sua entrada irregular no país. A CIDH estabeleceu que a Senhora Tineo Godos foi conduzida durante a noite para uma delegacia cuja permanência se deu até o dia seguinte. A ordem partiu de uma autoridade migratória, e as autoridades judiciais reconheceram que o procedimento não condizia com os mandamentos legais e constitucionais, além disso, de acordo com o Regime Jurídico da Migração, as autoridades migratórias não possuíam competência para ordenar uma prisão. Com esse pano de fundo, a Senhora Fredesvinda Tineo Godos foi libertada no dia posterior a sua detenção, com a declaração de ilegalidade da privação de liberdade. Neste sentido, a CIDH concluiu que o Estado corrigiu a situação relativa à detenção da vítima, portanto, pelo princípio da subsidiariedade, a CIDH não se manifestaria sobre supostas violações do direito à liberdade pessoal.

A CIDH ressaltou que com base na jurisprudência dos órgãos que compõe o Sistema Interamericano, as garantias do devido processo legal não se aplicam somente aos processos judiciais, mas, a todas as instâncias processuais, o que inclui todo e qualquer procedimento que possa culminar com a expulsão ou deportação de uma pessoa. A CIDH observou que os

procedimentos migratórios exigem a interpretação mais ampla possível do direito ao devido processo legal. Citando um Informe em que tratou do tema do devido processo legal, a CIDH frisou que o Artigo 8 da CADH elenca os direitos básicos relacionados ao devido processo legal a que toda pessoa migrante possui, independentemente do seu status migratório.

Durante um processo que possa vir a resultar em uma sanção, todos têm direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: direito a ser ouvido sem demora e com as devidas garantias perante um tribunal competente, independente e imparcial; notificação antecipada detalhada das acusações contra a pessoa em questão; direito de não ser forçado a se declarar culpado das acusações que pesam contra si; direito a tradutor e/ou intérprete gratuito; direito à representação legal; direito de reunir-se livre e privadamente com o seu advogado; o direito da defesa de interrogar as testemunhas presentes em tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam esclarecer os fatos, e o direito de recorrer da decisão perante um juiz ou tribunal superior. Embora muitas destas garantias incorporem uma linguagem própria do processo penal, por analogia e pelas consequências que podem advir dos processos de imigração, corresponde a aplicação estrita das referidas garantias.⁴⁹⁶ (tradução livre)

Para o caso em análise, no que tange as garantias do devido processo em matéria migratória, a CIDH destacou que é necessário que as pessoas possam preparar sua defesa, formular suas alegações e promover a produção de provas pertinentes, garantias que podem não ser observadas em um caso em que o tempo de execução da decisão governamental é desproporcionalmente breve.

Sobre o direito de buscar e receber asilo, previsto no Artigo 22.7 da CADH, a CIDH teceu as seguintes considerações. A primeira delas é que se trata de dois critérios que são cumulativos e ambos devem ser satisfeitos para que exista o direito. O direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro deve estar de acordo com a legislação de cada país, ou seja, do país em que se busca asilo. O segundo é que o direito de buscar asilo em território estrangeiro deve estar de acordo com as convenções internacionais sobre o tema.

De acordo com o direito internacional e a legislação nacional, o direito de buscar e receber asilo possui algumas limitações que estão dispostas no Artigo 1, f) da Convenção de 1951, que são aplicáveis quando existem razões sólidas para considerar que o indivíduo incide em uma das causas de exclusão, porém, a CIDH ressaltou que a interpretação de tais cláusulas deve ser restritiva. A CIDH explicou que embora o direito de asilo constante no Artigo 22.7 da CADH por si só não garanta o reconhecimento do status de refugiado, o que se deve ter em

⁴⁹⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 136/11 – Caso 12.474.** Caso Família Pacheco Tineo v. Bolivia. 31 out. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 27.

vista é que o solicitante seja ouvido com as devidas garantias durante o procedimento de elegibilidade.

O princípio da não devolução (*non-refoulement*) é central na proteção internacional das pessoas em situação de refúgio ou similares e está presente no texto da Convenção de 1951. A CIDH demonstrou que no âmbito do SIDH o princípio confere uma proteção absoluta e sem exceções nos Artigos 22.8 da CADH e no Artigo 13 da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura. Portanto, no caso da Família Pacheco Tineo, a CIDH indicou que a proibição da devolução significaria que qualquer pessoa que tenha seu status de refugiado reconhecido ou que solicite o reconhecimento deve ser protegida com base no princípio da não devolução para evitar sua expulsão, o que implicaria no fato de que as pessoas não pudessem ser rechaçadas ou expulsas para a fronteira de onde sua vida, liberdade e integridade correm perigo sem uma análise adequada e individualizada do caso.

Para a CIDH, os casos em que se relacionam a determinação do status de refugiado e a expulsão ou deportação de um refugiado ou solicitante de refúgio, a análise do cumprimento das obrigações do Estado perante a CADH implicaria em uma avaliação conjunta dos direitos consagrados dos Artigos 8, 22.7, 22.8 e 25 da CADH. Como já mencionado, a CIDH defendeu que as garantias do devido processo não se limitariam aos mecanismos judiciais, sendo aplicáveis em todas as instâncias, incluindo os processos relativos à situação migratória e de refúgio, e os Artigos 22.7 e 22.8 da CADH estabeleceriam especificidades para a garantia do devido processo ao tema migratório. Contudo, caberia aos Estados efetuar as obrigações constantes nos artigos supramencionados, mediante procedimentos e autoridades investidas internamente para tais fins, ou seja, se trataria não apenas de obrigações substantivas, mas também, de obrigações de caráter processual a fim de assegurar a efetividade de tais procedimentos e seu objetivo, que é a proteção de pessoas que têm sua vida, integridade ou liberdade sob ameaça em outro país.

A CIDH também elencou os standards específicos em matéria do devido processo legal para a efetivação do direito de procurar e receber asilo, assim como o princípio do *non-refoulement*.

Como questão inicial, a Comissão destaca que “o estatuto de refugiado é uma condição que deriva das circunstâncias da pessoa; não é concedido pelo Estado, mas sim reconhecido por ele. O objetivo dos procedimentos aplicáveis é garantir que seja reconhecido em todos os casos em que se justifique”. Além disso, a Comissão sublinha que a pessoa que solicita o estatuto de refugiado se encontra normalmente numa situação particularmente vulnerável. Neste sentido, qualquer procedimento relacionado com a determinação do estatuto de refugiado de uma pessoa implica uma avaliação e decisão sobre o possível risco de afetar os direitos mais básicos como a

vida, a integridade e a liberdade pessoal. Neste sentido, a concepção e implementação dos referidos procedimentos devem partir desta premissa fundamental para que possam atingir eficazmente o objetivo essencial de proteção que buscam.⁴⁹⁷ (tradução livre)

Outro aspecto importante trazido pela CIDH é o fato de que as garantias do devido processo legal em matéria migratória que possam culminar com a deportação ou expulsão de um indivíduo, ou no caso em que os procedimentos para a determinação de asilo, são aplicáveis as garantias dos Artigos 8.1 e 8.2 da CADH. Nos casos em que venha a se determinar a condição de refugiado, as garantias não se dão em razão de um aspecto punitivo relacionado ao procedimento, mas sim, da natureza dos direitos que podem ser afetados por uma determinação errônea ou que a resposta desfavorável não satisfaça as garantias mínimas do devido processo legal. Em outras palavras, a CIDH estabeleceu que o direito de buscar e receber asilo deve dar aos solicitantes a oportunidade de apresentar sua solicitação de forma eficaz para um órgão que possua competência para analisá-lo. Essa autoridade também deve ser independente e imparcial, além de possuir o dever de justificar suas decisões.

A CIDH mencionou que ainda dentre as garantias contempladas no Artigo 8.2 da CADH, está a necessidade de que o solicitante receba as informações necessárias sobre o procedimento e que sejam ofertados os mecanismos para que apresente o seu caso perante as autoridades competentes. Somado a isso, ainda existiria a garantia de produzir provas que comprovem suas alegações, e também que seja possível recorrer das decisões de tal autoridade. Em suma, as pessoas que se encontrem sob a jurisdição de um Estado e sejam parte em um processo de determinação da sua condição de refugiado devem contar com algum nível de proteção judicial contra violações dos direitos daqueles que buscam e recebem asilo, bem como salvaguardar o princípio do *non-refoulement*, todos protegidos pela CADH.

Em uma segunda parte da análise do direito no relatório de mérito, a CIDH realizou uma recapitulação da sequência dos fatos que ocorreram com a família Pacheco Tineo entre os dias 20 e 24 de fevereiro de 2001, para avaliar eventuais violações de direitos humanos pelo Servicio Nacional de Migración (SENAMIG) e do CONARE. A família entrou no território boliviano em 19 de fevereiro de 2001, sem que passassem pelo controle migratório do país. No dia seguinte, o Senhor Pacheco Osco e a Senhora Tineo Godos apresentaram-se ao Servicio Nacional de Migración, local em que pediram apoio para retornar ao Chile. Ao contrário do que

⁴⁹⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 136/11 – Caso 12.474.** Caso Família Pacheco Tineo v. Bolivia. 31 out. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 34.

a família esperava, as autoridades migratórias bolivianas iniciaram os esforços para deportá-los para o Peru. No dia 21 de fevereiro o Senhor Pacheco Osco solicitou o reconhecimento do status de refugiado para a família, na tentativa de impedir sua expulsão arbitrária. No mesmo dia, o CONARE teria se reunido e decidido pela expulsão sumária dos integrantes da família Pacheco Tineo. Em 24 de fevereiro de 2001, ocorreu a expulsão por meio da transferência e entrega da família Pacheco Tineo na fronteira com o Estado do Peru.

A CIDH entendeu que a atuação do SENAMIG que culminou com a expulsão da família Pacheco Tineo resultou na responsabilidade internacional do Estado da Bolívia pela violação do direito a ser ouvido com as devidas garantias, conhecer as acusações feitas contra eles para que pudessem realizar sua defesa, e terem a possibilidade de revisão da ação por um órgão judicial, estabelecidos nos artigos 8.1, 8.2 e 25 em relação ao artigo 1.1 da CADH. A expulsão da família para o seu país de origem violou as garantias mínimas do devido processo, e com o conhecimento de que a família gozava do status de refugiado em um terceiro Estado, resulta a violação do princípio do *non-refoulement* estabelecido no Artigo 22.8 em relação ao Artigo 1.1 da CADH.

Segundo a descreveu a CIDH, a Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) efetuou uma determinação de negativa sumária da solicitação de refúgio realizada pela família, sem os escutarem por meio de audiência, entrevista ou outro meio. A família não teve a oportunidade de esclarecer as razões pelas quais estaria solicitando refúgio. Além disso, a CIDH verificou que não estaria clara a natureza do ato de improcedência da solicitação, uma vez que o documento apresentado pelo Estado da Bolívia consistia em uma ata de reunião, sem assinatura e sem a devida motivação do ato, e os integrantes da família Pacheco Tineo não foram notificados e não tiveram a oportunidade de apresentar recursos contra a decisão. Em consequência, ao negar a solicitação de forma sumária, sem nenhuma garantia ao devido processo legal, o Estado por meio do CONARE, não somente violou a obrigação do devido processo legal e direito de buscar e receber asilo, mas também violou o princípio do *non-refoulement*, ao não avaliar de forma cuidadosa o risco que a família corria por conta da expulsão. Por essas razões, a CIDH compreendeu que o Estado violou o direito às garantias judiciais, buscar e receber asilo, o princípio da não devolução e o direito à proteção judicial estabelecidos nos Artigos 8.1, 8.2, 22.7, 22.8 e 25 em relação com o Artigo 1.1 da CADH.

A CIDH observou que os membros da família Pacheco Tineo foram expulsos em situação de total incerteza sobre o resultado da nova solicitação de refúgio que tinham realizado ou sobre informações relativas à possibilidade de interposição de recurso. A CIDH inferiu que ao serem transferidos para a região de fronteira em que seriam expulsos de volta ao Peru,

temeram a possível privação de liberdade que poderia ocorrer no país de origem. A Comissão também levou em consideração que as crianças da família tiveram medo por si e seus pais. Assim, a CIDH considerou que o Estado violou o direito à integridade psíquica e moral, protegias no Artigo 5.1 em relação ao Artigo 1.1 da CADH. Ademais, os Estados possuem o dever de observar os *standards* protetivos relacionados aos direitos da criança. No caso da família Pacheco Tineo, Frida Edith, Juana Guadalupe e Juan Ricardo eram crianças à época dos fatos, e pelas características do procedimento que culminou com a expulsão e o procedimento sumário de negação do status de refugiados por parte do Estado da Bolívia pela SENAMIG e CONARE, a CIDH entendeu que houve a violação do Artigo 19 da CADH em relação às três crianças.

Após analisar os argumentos de fato e direito, a CIDH concluiu que em virtude do princípio da subsidiariedade, não caberia pronunciar-se sobre a possível violação do direito à liberdade pessoal em detrimento de Fredesvinda Tineo Godos. O Estado da Bolívia seria responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais, ao pedido de asilo e à garantia de não devolução, consagrados nos artigos 8, 22.7 e 22.8 da CADH, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Rumaldo Juan Pacheco Osco, Fredesvinda Tineo Godos, as meninas Frida Edith e Juana Guadalupe, e o menino Juan Ricardo, todos os três com o sobrenome Pacheco Tineo.

Em virtude do princípio *iura novit curia*, o Estado da Bolívia seria responsável pela violação do direito à proteção judicial, consagrado no artigo 25 da Convenção Americana em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo de Rumaldo Juan Pacheco Osco, Fredesvinda Tineo Godos, Frida Edith e Juana Guadalupe, Juan Ricardo. Também violou o direito à integridade física, consagrado no artigo 5 da CADH. Houve violação do direito à integridade mental e moral, previsto no artigo 5.1 da CADH relacionado ao artigo 1.1 do mesmo instrumento. Também é responsável pela violação da obrigação de proteção especial das crianças previsto no artigo 19 da CADH em relação ao artigo 1.1. O relatório de mérito é datado de 31 de outubro de 2011 e o caso foi remetido à Corte IDH em 21 de fevereiro de 2012. O caso possui decisão por parte da Corte IDH, com sentença de 25 de novembro de 2013.

3.1.4.5. *Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana (Informe n° 174/10 – Caso 12.688)*⁴⁹⁸

Em 28 de novembro de 2005 a CIDH recebeu uma denúncia apresentada pelo Grupo de Apoio aos Repatriado e Refugiados, representado por Cherubin Tragelus e pelo Centro Cultural Dominicano Haitiano, representado por Antonio Pol Emil, e a Clínica Internacional de Defesa dos Direitos Humanos de UQAM, representada por Bernard Duhaime e Carol Hilling, em que os petionários alegaram a responsabilidade da República Dominicana, pelos fatos ocorridos em 18 de junho de 2000 em que Jacqueline Maxime, Fritz Alce (Gemilord), Roselene Thermeus, Ilfaudia Dorzema, Máximo Rubén de Jesús Espinal, Pardis Fortilus y Nadege Dorzema, perderam a vida e Joseph Pierre, Selafoi Pierre, Silvie Thermeus, Roland Israel, Rose Marie Dol, Josué Maxime, Michel Florantin, Cecilia Petithomme/Estilien, Sonide Nora, Alphonse Oremis, Renaud Timat y Honorio Winique tiveram sua integridade pessoal violadas. A petição também alegava que algumas das vítimas sofreram violação à liberdade pessoal e consideraram que o Estado não havia proporcionado as garantias judiciais e proteção judicial que pudesse reparar o dano causado.

Os petionários alegaram que o Estado dominicano seria responsável pela violação dos artigos 1, 2, 4, 5, 7, 8, 24 e 25 da CADH, pelo massacre de sete pessoas e lesões a sua integridade física, psíquica e moral dos sobreviventes e seus familiares. Relataram que os fatos ocorreram em 18 de junho de 2000 na rodovia Botoncillo-Copey quando o veículo que transportava as vítimas teria sido perseguido pelas Forças Militares da República Dominicana, o que causou um acidente e posterior execução extrajudicial de várias das vítimas. Durante a madrugada da supracitada data, o caminhão que transportava nacionais haitianos chegou a um posto de controle localizado em Botoncillo, município de Guayubín, na República Dominicana, quando membros do Departamento de Operações de Inteligência Fronteiriça das Forças Armadas que patrulhavam e fiscalizavam veículos deu a ordem de parada, que foi ignorada pelo condutor do veículo. Dessa forma, os militares iniciaram uma perseguição, abrindo fogo contra o caminhão.

Afirmaram que segundo depoimentos de testemunhas, era possível ver que havia pessoas dentro do caminhão. Em decorrência da perseguição, o veículo capotou em uma curva e os militares continuaram os disparos de arma de fogo contra as pessoas, que assustadas,

⁴⁹⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe n° 174/10 – Caso 12.688.** Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana. 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.688esp.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

tentavam fugir do local. Como resultado, seis haitianos e um dominicano morreram e vários outros haitianos ficaram feridos.

Indicaram que a legislação interna conferiria competência aos tribunais militares para julgar casos de violações de direitos humanos cometidos pelas forças armadas, com isso, o direito das vítimas à justiça e de acessarem um tribunal independente e imparcial foi afetado. Ainda, argumentaram que as autoridades judiciais não realizaram um controle de convencionalidade em relação a sua legislação interna, concedendo aos tribunais militares a competência para julgar tais casos. Defenderam que o direito à vida contemplaria o uso da força letal e a privação arbitrária da vida, dessa forma, os agentes do Estado poderiam e deveriam utilizar a força contra indivíduos que ameacem a segurança de outros indivíduos ou dos próprios agentes de segurança, ou seja, não se aplicaria contra pessoas que não apresentem ameaças concretas e reais. As vítimas não apresentavam perigo e estavam desarmadas e indefesas, o que teve continuidade, já que após o acidente, os militares atiraram contra aqueles que tentavam fugir.

Com relação às violações à integridade psíquica e moral dos sobreviventes e seus familiares, mencionaram que os militares obrigaram os sobreviventes a manusearem e transportarem os corpos dos que perderam suas vidas nas ambulâncias. Os sobreviventes teriam sido transferidos para centros de detenção, e sofrido ameaças de confinamento em trabalhos forçados e detenção, caso não pagassem pela libertação. Somado a isso, defenderam que houve violação à integridade psicológica dos familiares em razão da decisão do Estado em enterrar as vítimas fatais em uma vala comum.

Os peticionários alegaram que o Estado havia violado o direito à liberdade, já que alguns dos sobreviventes foram transferidos e detidos arbitrariamente nos centros de detenção de Montecristi e Dajabón, sem serem informados dos motivos, sem identificação e sem apresentação a um juiz ou funcionário competente, tampouco tiveram acesso aos recursos judiciais. Informam que os familiares interpuseram recurso judicial perante a Corte Suprema de Justiça em março de 2003, solicitando que o processo perante a justiça militar fosse tramitado na jurisdição ordinária, e sustentaram que nunca foram notificados da decisão de janeiro de 2005, em que foi definida a competência da jurisdição militar, a qual tomaram conhecimento no âmbito da denúncia perante a CIDH. Alegaram que a demora na decisão e a falta de notificação demonstram a irregularidade e ineficácia do processo judicial interno.

Por outro lado, alegaram que as pessoas detidas em Dajabón foram expulsas do território dominicano por agentes do Estado sem que sua situação jurídica tenha sido determinada judicial ou administrativamente. Ressaltaram que o contexto geral do tratamento da migração haitiana

é muitas vezes tratado em condições extremas, marcadas pela falta de parâmetros legais e atitudes discriminatórias. Sustentaram que as expulsões em massa de haitianos sem prévias garantias judiciais e dificuldades impostas para acesso ao sistema judicial, refletem a discriminação racial.

O Estado defendeu que a petição fosse declarada inadmissível, pois subsistiriam recursos judiciais para as vítimas e familiares no ordenamento jurídico interno, e que a tramitação perante a justiça militar teria base legal e constitucional, além de ser compatível com as normas internacionais sobre os direitos humanos. Alegou também que suas Forças Armadas teriam criado uma Escola Superior de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, que os ensinaria o respeito aos direitos humanos.

Com relação à alegação dos peticionários de violação do direito à vida, o Estado reconheceu a dinâmica do ocorrido que vitimou sete pessoas e deixou muitas outras feridas, porém, considerou que não se trataria da cominação de homicídio de acordo com seu Código Penal. Alegou que os militares não tinham conhecimento que existiam pessoas viajando dentro do caminhão, ao contrário, havia informação em seu sistema nacional de inteligência sobre suposto propósito de tráfico de drogas. Também afirmaram que os fatos se deram à noite, em ambiente escuro, e que o veículo possuía uma tela que não permitia a visualização de que existiam pessoas, então defendeu que os fatos não foram intencionais.

Sobre o uso desproporcional da força e a intencionalidade dos disparos para executar os haitianos, o Estado expressou que os militares “não dispunham de outros meios que permitissem deter o veículo em que viajavam os infratores. Acrescentou que a Secretaria das Forças Armadas teria ordenado a investigação do massacre a uma junta mista de oficiais gerais e que o caso foi julgado pela Corte Marcial de Primeira Instância das Forças Armadas e da Polícia Nacional, pois, o Código de Justiça das Forças Armadas estabeleceria que os crimes cometidos por militares no exercício de suas funções seriam de competência das jurisdições militares, e em razão disso, a Suprema Corte teria rejeitado a ação movida pelas vítimas e familiares. O Estado relatou também que o massacre de Guayubín foi investigado e os responsáveis foram levados à justiça.

Para analisar o caso, a fim de produzir seu relatório de mérito, a CIDH levou em consideração as alegações de violações de direitos das vítimas executadas e seus familiares, assim como dos sobreviventes e pessoas que foram detidas. A primeira parte diz respeito às vítimas executadas, seus familiares e aos sobreviventes.

A CIDH afirmou que os Estados possuem o poder de proteger suas fronteiras, e a depender das circunstâncias, pode fazer uso da força, mas, que devem agir dentro dos limites e

de acordo com os procedimentos que permitam assegurar a segurança pública e os direitos fundamentais. A CIDH recorreu à jurisprudência da Corte IDH, que entendeu que o uso da força letal deve ser excepcional, planejado e limitado, de forma que só seja um instrumento de coerção quando tenham sido adotados e fracassados outras medidas de controle, ou seja, trata-se de instrumento atípico, proibido como regra geral, com previsão legal e interpretado restritivamente, e que só seja utilizado quando absolutamente necessário.

No mesmo sentido, a CIDH considerou que os agentes estatais podem usar a força letal em casos estritamente inevitáveis, para protegerem a si mesmos ou a terceiros diante de uma ameaça iminente de morte ou lesão grave. O uso da força é lícito exclusivamente quando os mecanismos não violentos se mostrarem ineficazes para a garantia de direitos que estejam sob ameaça. A lei deve definir quando os agentes de segurança pública do Estado podem utilizar uma força letal, devendo ser interpretada de forma restritiva, de forma que preveja que deve ser utilizada somente quando absolutamente necessário em relação à força ou ameaça que deva ser repelida.

A CIDH reforçou que o uso da força excessiva ou desproporcional por parte dos agentes estatais responsáveis pelo cumprimento da lei, e que venha a resultar na perda de vidas em razão de sua atuação, pode incorrer na privação arbitrária da vida. Dessa forma, uma vez que o Estado tome conhecimento de que suas forças de segurança ao utilizarem arma de fogo tenham provocado o resultado morte de uma pessoa, é obrigatório que se inicie uma investigação *ex officio*, de maneira séria, célere, independente, imparcial e eficaz. Tal obrigação decorre do monitoramento que o Estado deve ter em relação às suas forças de segurança que possuam a atribuição do uso legítimo da força, e da obrigação de respeitar o direito à vida daqueles que estão sob sua jurisdição. A CIDH ressaltou que nos casos em que há alegação de execuções extrajudiciais, é fundamental a investigação e punição por parte do Estado em relação à privação do direito à vida, pois, quando existe a impunidade, cria-se um ambiente para que violações similares voltem a ocorrer.

A CIDH observou que existiam controvérsia quanto aos seguintes fatos: 1) se os militares que perseguiram o caminhão amarelo perceberam que pessoas estavam sendo transportadas na traseira, cobertas por uma lona; 2) se os militares atiraram contra os pneus do caminhão ou diretamente contra a carroceria; 3) se os militares atiraram contra pessoas que fugiam do caminhão após a ocorrência do capotamento. Para realizar essa análise, a CIDH elencou uma série de fatos que ilustravam o contexto social da relação entre Haiti e República Dominicana, principalmente na região de fronteira:

- Historicamente, a fronteira do Haiti com a República Dominicana tem sido um ponto de passagem para um grande fluxo de migrantes haitianos em busca de trabalho agrícola, o que é do conhecimento das autoridades dominicanas.
- Dos depoimentos constantes no processo, bem como nas informações fornecidas pelo Estado, parece que a República Dominicana estava ciente do *modus operandi* usado por alguns dominicanos para contrabandear migrantes e que as autoridades até pararam o caminhão em ocasiões anteriores, quando estava transportando imigrantes haitianos
- Ficou comprovado que no dia dos fatos o caminhão amarelo que passava pelo posto de Botoncillo ignorou o sinal de parada dos militares, mas fugiu, razão pela qual os militares do DOIF perseguiram a bordo de uma caminhonete por uma rodovia despovoada que levava para o povoado de Copey.
- A informação constante no processo indica que os militares tinham informação de que haveria uma tentativa de contrabandear drogas através da fronteira, razão pela qual – segundo o major responsável pela operação – decidiram se posicionar no posto de Botoncillo por razões estratégicas.
- Dos depoimentos dos sobreviventes, pode-se deduzir que as pessoas que viajavam no caminhão amarelo nunca atiraram ou colocaram em risco a vida das pessoas que estavam na viatura policial, nem de outras pessoas.
- Está comprovado que os integrantes da patrulha efetuaram disparos na direção do caminhão amarelo. No processo militar, o juiz constatou que o referido caminhão apresentava buracos de bala na tampa traseira e na cabine, e nenhum indício de impacto nos pneus.
- Os depoimentos dos militares são inconsistentes ao afirmarem que durante a perseguição viram o corpo de um homem sair do lado do passageiro do caminhão amarelo e permanecer caído na beira da estrada, e que apesar disso continuaram a perseguição, e segundo os depoimentos, continuaram realizando disparos.
- Os laudos de autópsia encontrados no processo são aqueles emitidos em 20 de junho de 2000 pelo Instituto de Patologia Forense, os quais estabelecem que em seis dos sete casos a causa da morte se deu por ferimentos a bala, em sua maioria recebidos na cabeça, tórax e abdômen. Porém, no caso de dois deles, os impactos foram feitos por trás. Esses relatórios não realizam uma análise da distância ou da trajetória em que foram recebidos os impactos dos projéteis. Também não há registo de que as autoridades tenham tirado fotografias do local dos acontecimentos ou dos ferimentos nos cadáveres.⁴⁹⁹ (tradução livre)

Diante de tais informações, a CIDH observou que ainda que não fosse possível determinar se os militares puderam ou não ver a presença de pessoas na caçamba do caminhão, a dinâmica e o contexto da região mostravam que era de conhecimento notório que havia um grande fluxo de migrantes haitianos, tendo inclusive o caminhão citado sido utilizado para transporte de migrantes em outra oportunidade. Ainda que houvesse a suspeita de que seria feito o transporte de drogas pela fronteira com objetivo de entrar no território da República Dominicana, era possível cogitar como alta a probabilidade de se tratar, na verdade, do transporte de migrantes haitianos.

A CIDH ainda completou dizendo que mesmo que houvesse a informação de que passaria um caminhão que faria o transporte de drogas e armas pela fronteira, esse elemento

⁴⁹⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 174/10 – Caso 12.688.** Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana. 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.688esp.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 39.

seria genérico e não permitiria a prova de que o uso da força por meio de arma de fogo foi utilizado de forma necessária e proporcional, para completar, nem mesmo foram verificados nos autos processuais a origem da informação sobre o possível contrabando, ou se tal hipótese foi investigada e se foi confirmada ou não.

A CIDH também achou pertinente destacar alguns elementos na dinâmica dos fatos: as pessoas que se encontravam no caminhão não dispararam contra os militares ou puseram em risco a vida de terceiros; se eventualmente fosse verdadeira a alegação de que se trataria de tráfico de drogas, isso não significaria um perigo iminente para os militares e outras pessoas; a alta velocidade do caminhão também não implicaria um risco iminente para a vida dos militares ou terceiros.

A Comissão observou no presente caso que os militares dispararam contra o caminhão, sem atingir os pneus, os quais teriam supostamente alegado ter sido o objetivo, colocando efetivamente as pessoas em perigo de morte. A Procuradoria Geral da República considerou a ação desnecessária e a CIDH reiterou que ao avistar que um corpo teria caído pela porta do passageiro, os militares poderiam inferir que havia uma pessoa ferida, mas, mesmo assim, continuaram com a perseguição e com os disparos de arma de fogo. A Comissão observou que a maioria dos ferimentos de bala que atingiram as vítimas foram na cabeça, tórax e abdômen.

A CIDH observou que as vítimas apresentaram diversos ferimentos de arma de fogo nas costas, o que coincidiria com os depoimentos constantes nos autos. A esse respeito, também se chamou atenção para o fato de que as autoridades militares não realizaram uma análise das lesões, mas sim, basearam-se unicamente nas declarações dos militares envolvidos no caso, e por esse motivo, a CIDH considerou que ao menos no caso de duas vítimas citadas, o Estado dominicano era responsável pela execução extrajudicial.

Com relação ao óbito das vítimas Jacqueline Maxime, Fritz Alce, Roselene Thermeus, Ilfaudia Dorzema, Pardis Fortilus, Nadege Dorzema e Máximo Rubén de Jesús Espinal, bem como os ferimentos de várias pessoas que estavam no caminhão, se verificou concretamente que a maioria era formada por migrantes haitianos que foram executados arbitrariamente por agentes estatais. Em razão do uso letal da força por parte dos agentes militares estatais, o caso foi remetido para a justiça militar, mas não só isso, também não foram apresentadas informações sobre a legalidade, necessidade e proporcionalidade, e sequer se realizou um levantamento por perícia forense das trajetórias dos projéteis que pudesse ajudar a elucidar o ocorrido. Pelo contrário, a Justiça Militar absolveu os agentes envolvidos no caso, considerando que se tratou de legítima defesa e por supostamente não possuírem outros meios que possibilitassem a detenção do veículo.

Dessa forma, a CIDH concluiu que o Estado dominicano descumpriu o dever de respeitar os direitos à vida e a integridade pessoal, além de descumprir o dever de garantir uma investigação séria e diligente para esclarecer os fatos e determinar a legalidade do uso da força letal, e se fosse o caso, impor as sanções pertinentes. Portanto, a CIDH concluiu que o Estado violou os artigos 4.1, 5.1 e 5.2 da CADH, em relação ao Artigo 1.1.

Após a CIDH adentrou na análise da submissão da investigação dos fatos pela Justiça Militar, assim como a falta de garantias judiciais e proteção judicial das famílias das vítimas executadas, assim como das vítimas feridas, uma vez que é uma das obrigações do Estado realizar uma investigação independente, imparcial e estabelecer se o uso da força atendeu aos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade. A CIDH demonstrou que o percurso jurídico do caso no Poder Judiciário não foi simples. As famílias das vítimas executadas demandaram junto à Suprema Corte de Justiça no ano de 2003 que o caso fosse remetido à jurisdição civil, demanda que foi rejeitada em 2005, sob a justificativa de que a legislação interna previa que em caso de conflitos de competência como aquele, deveria ser decidido em favor de quem inicialmente estava encarregado do tema.

No âmbito da Justiça Militar, se inicialmente os militares foram condenados pelo crime de homicídio, em sede recursal, o Conselho de Guerra de Recurso Misto das Forças Armadas e a Polícia Nacional modificaram a sentença, entendendo pelo afastamento da condenação em vista da excludente de legítima defesa, pois, teria se tratado de provocação, ameaça ou violência grave. O Estado dominicano, por sua vez, afirmou que os fatos foram devidamente investigados e seus responsáveis colocados à disposição da justiça, reafirmando que delitos cometidos por militares seriam de competência jurisdicional militar.

Nessa toada, a CIDH pontuou que o Estado só havia colocado à sua análise os pontos resolutivos das decisões internas, sem, no entanto, contar com a fundamentação utilizada pelos tribunais internos. Também observou que a jurisdição militar deve ser competente única e exclusivamente para julgar casos em que se trate do dano à bens jurídicos protegidos pelo direito militar, e jamais para investigar e punir violações de direitos humanos. A CIDH explicou que o sistema de justiça penal militar tem características particulares que impedem o acesso à uma decisão judicial efetiva e imparcial. As violações de direitos humanos devem ser investigadas, julgadas e sancionadas conforme a lei pela justiça comum, uma vez que o vínculo entre o ato criminoso e a atividade militar se rompe quando o delito é extremamente grave, como os crimes contra a humanidade. Assim, a CIDH concluiu que as execuções arbitrárias e extrajudiciais, assim como as pessoas que foram feridas por projétil de arma de fogo, não poderiam compor um contexto em que se considerasse ser o caso de delito vinculado à função.

Se trataram, na verdade, de violações graves aos direitos humanos, logo, a investigação deveria ocorrer pelos meios comuns. De acordo com a jurisprudência do SIDH, a CIDH afirmou

Da mesma forma, os princípios relativos à investigação de execuções arbitrárias e extrajudiciais determinam que os Estados devem realizar “uma investigação exaustiva, imediata e imparcial de todos os casos em que haja suspeita de execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias” e “identificar e processar aqueles responsáveis, garantindo ao mesmo tempo o direito de todos a um julgamento justo e público perante um tribunal competente, independente e imparcial estabelecido por lei”. [...] Contrariando tais princípios e a jurisprudência firmada pelo Sistema Interamericano, no presente caso, que envolve a violação de direitos humanos, os fatos foram levados ao conhecimento de um tribunal que não era competente, e além disso, como se desenvolve, não era imparcial ou independente.⁵⁰⁰ (tradução livre)

A CIDH considerou também que os familiares das vítimas executadas e feridas não tiveram acesso ao julgamento militar. Além disso, a CIDH destacou que a falta de imparcialidade ficou concretizada pela impunidade, já que nenhum dos acusados cumpriu pena pelos fatos narrados. Assim, os agentes estatais, sob o ponto de vista do direito internacional, teriam utilizado desproporcionalmente a força letal, e por este motivo o Estado dominicano seria responsável pela arbitrariedade das execuções extrajudiciais de sete vítimas, assim como a violação da integridade pessoal de várias outras. O Estado possuindo conhecimento que a utilização de força letal por seus agentes estatais produziu o resultado morte, ou causou danos a integridade pessoal de alguém, está obrigado a iniciar de ofício e sem dilação uma investigação séria, independente, imparcial e efetiva. Com base nisso, a CIDH considerou que o Estado dominicano violou a excepcionalidade da competência atribuível à jurisdição militar, estendendo sua função à crimes que não possuem caráter militar, ou infrações penais que tenham a ver com o ofício, provocando uma situação de impunidade, além de nova violação aos direitos dos feridos e familiares das vítimas executadas. Portanto, a CIDH concluiu que a República Dominicana violou os Artigos 8.1 e 25 da CADH em relação ao seu Artigo 1.1.

Com relação ao descumprimento da obrigação de adotar disposições de direito interno, a CIDH observou que o Artigo 3 do Código de Justiça das Forças Armadas, que prevê a competência da Justiça Militar, é amplo e não estabelece de forma clara quais são os delitos militares no exercício da função, e não haveria qualquer outro instrumento jurídico que especificasse com maior clareza o alcance da norma. Por isso, a CIDH entendeu que o Estado

⁵⁰⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 174/10 – Caso 12.688**. Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana. 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.688esp.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 48.

dominicano descumpriu a obrigação contida no Artigo 2 da CADH em relação também aos Artigos 8 e 25.

A CIDH se debruçou sobre a violação à integridade pessoal relativa aos familiares das vítimas Jacqueline Maxime, Fritz Alce, Roselene Theremeus, Ilfaudia Dorzema, Pardis Fortilus e Nadege Dorzema y Máximo Rubén de Jesús Espinal. A jurisprudência do SIDH já era no sentido de que em caso de execuções arbitrárias e extrajudiciais, não são necessárias provas para a demonstração de grave impacto sobre a integridade psíquica dos familiares. Dessa forma, a CIDH considerou que esses também eram vítimas de violação do direito à integridade pessoal, por toda a dor e angústia que o fato produziu. A CIDH acrescentou que a imprensa divulgou que as vítimas executadas foram enterradas em uma vala comum, enquanto os documentos oficiais dão conta de que os restos mortais foram entregues aos familiares, o que é desmentido pelos parentes, que reforçam o que foi dito pela imprensa, e o Estado não fez prova de que de fato os corpos foram devolvidos aos familiares. A CIDH concluiu que o Estado violou o Artigo 5 da CADH, em relação ao Artigo 1.1.

Sobre a detenção das vítimas sobreviventes, os peticionários alegaram que após o acidente com o caminhão, aqueles que sobreviveram foram levados por agentes estatais para uma prisão militar, em que lhes informaram que para retornarem ao Haiti deveriam pagá-los, do contrário, teriam que trabalhar em lavouras de bananas e arroz. Mais uma vez a CIDH reafirmou que em matéria de direito à liberdade, a privação deve ser medida excepcional, e especialmente nos casos envolvendo detenção por motivos migratórios, o *standard* relativo ao caráter excepcional é ainda maior, pois as infrações migratórias não devem possuir natureza criminal. A CIDH enfatizou que os Estados devem estabelecer leis e políticas baseadas na presunção de liberdade, não de privação de liberdade.

Assim, a detenção só é admissível quando, após avaliação individualizada e decisão fundamentada, se considerar que se trata de uma medida necessária ao cumprimento de um interesse legítimo do Estado, como assegurar o comparecimento de uma pessoa para o processo de determinação do status migratório e possível deportação.⁵⁰¹ (tradução livre)

Além disso, a CIDH recordou que de acordo com os Princípios Interamericanos sobre Detenção, se um migrante for detido e transferido para outra instalação, possui o direito a notificar ou a pedir que a autoridade competente notifique sua família ou terceiros, além de

⁵⁰¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 174/10 – Caso 12.688.** Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana. 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.688esp.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023, p. 54.

possuir o direito de ser informado sobre o seu direito à assistência consular ou diplomática. Ademais, reforçou o direito ao controle judicial do ato, a fim de evitar arbitrariedades ou ilegalidades nas detenções. No mesmo sentido, as garantias judiciais contidas no Artigo 8 da CADH, ainda que possuam uma linguagem própria dos processos penais, devem ser analogamente aplicáveis aos processos migratórios, pelas consequências que podem advir de tais processos e pela situação fática de desigualdade que se encontram, ressaltando-se que a privação de liberdade deve ser medida excepcionalíssima. Em virtude de tais considerações, a CIDH considerou que o Estado dominicano violou o direito à liberdade pessoal, a integridade pessoal, as garantias judiciais e à proteção judicial previstas nos Artigos 7, 5.1, 5.2, 8 e 25 da CADH em relação ao Artigo 1.1.

A CIDH ainda avaliou a violação ao direito à igualdade perante a lei e a não discriminação, pontuando que à luz do direito internacional as pessoas possuem o direito fundamental a não serem vítimas de discriminação por sua origem étnica ou racial. A CIDH considerou comprovado que na época em que ocorreram os fatos, havia um contexto de racismo, discriminação racial e práticas anti-haitianas na República Dominicana, em que migrantes haitianos foram vítimas de abusos, execuções, maus tratos, expulsões e deportações em massa, além de péssimas condições de vida, sem que o Estado revisse tais práticas ou atuasse para impedi-las. A Comissão ressaltou que existiria uma relação estreita entre violência, discriminação e violações aos direitos humanos, reconhecidas nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, visando proteger tais grupos.

A CIDH também considerou que no contexto da elaboração e aplicação das leis migratórias o direito fundamental à igualdade perante a lei e a não discriminação obrigam os Estados a garantir que suas políticas e práticas não sejam injustificadamente direcionadas a certos indivíduos com base exclusivamente em suas características étnicas ou raciais, como cor da pele, sotaque, etnia ou área de residência conhecida por ter uma determinada população étnica. Em conclusão, a CIDH entendeu que houve uso excessivo da força por agentes estatais contra vítimas haitianas, com total impunidade quanto à punição de tais atos, violando o Artigo 24 e 1.1 da CADH.

Após analisar os argumentos de fato e direito, a CIDH concluiu que a República Dominicana era responsável pela violação dos direitos à vida e à integridade pessoal consagrados nos artigos 4.1 e 5.1 e 5.2 da CADH, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo de Jacqueline Maxime, Fritz Alce (Gemilord), Roselene Theremeus, Ilfaudia Dorzema, Máximo Rubén de Jesús Espinal, Pardis Fortilus e Nadege Dorzema.

O Estado foi responsável pela violação do direito às garantias judiciais e a proteção judicial previstos nos artigos 8 e 25 da CADH em relação com as obrigações estabelecidas no artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo dos familiares das vítimas executadas, assim como os feridos. Da mesma forma, seria responsável pela violação do artigo 2 da CADH, em relação aos artigos 8 e 25 da CADH.

Também seria responsável pela violação aos direitos à liberdade pessoal, integridade pessoal, garantias judiciais e proteção judicial elencados nos artigos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6, assim como o 5.1 e 5.2, 8 e 25 da CADH em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento internacional em detrimento de Joseph Pierre, Selafoi Pierre, Silvie Thermeus, Roland Israel, Rose Marie Dol, Josué Maxime, Cecilia Petithomme/Estilien, Sonide Nora, Alphonse Oremis, Renaud Timat e Honorio Winique. A violação do direito à integridade pessoal consagrado nos artigos 5.1 e 5.2 da CADH em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento em prejuízo de Joseph Desravine. Por fim, a violação do direito a não discriminação, previsto no artigo 24 da CADH, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das vítimas haitianas executadas, aos sobreviventes haitianos e aos familiares das vítimas executadas.

O relatório de mérito é datado de 02 de novembro de 2010 e o caso foi remetido à Corte IDH em 11 de fevereiro de 2011. O caso possui decisão por parte da Corte IDH, com sentença de 24 de outubro de 2012.

3.1.4.6. Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá (Informe nº 37/09 – Caso 12.581)⁵⁰²

Em 10 de fevereiro de 2004 a CIDH recebeu petição, que posteriormente, em 17 de março de 2005 se constituiu como peticionário o Senhor José Villagrán, apresentando argumentos entre 12 e 21 de abril e 14 de junho de 2005, relativos à denúncia contra a República do Panamá pela detenção e posterior processamento da vítima de nacionalidade equatoriana, por delitos relacionados à sua situação migratória, sem as devidas garantias e sem que lhe fosse dada a possibilidade de ser ouvido e exercer seu direito de defesa. O caso também estaria relacionado com a ausência de investigação de denúncias de tortura apresentadas pelo Senhor Vélez Loor perante autoridades panamenhas, assim como as condições desumanas em que

⁵⁰² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 37/09 – Caso 12.581.** Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá. 23 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_por.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

esteve submetido enquanto detido, em 11 de novembro de 2002, até a data de sua deportação para o Equador, em 10 de setembro de 2003.

Em 11 de novembro de 2002 o Senhor Jesús Tranquilino Vélez Loor foi detido na Província de Darién, no Panamá, e levado para o centro de detenção em Metetí, na mesma província. Uma semana depois, o Senhor Vélez Loor foi transferido para o centro de detenção de La Palma, na Província de Darién. Em 6 de dezembro de 2002, a vítima foi condenada pelo diretor da Direção Nacional de Migração, em conformidade com o Decreto Lei nº 16, artigo 67 e 85 a dois anos de prisão pela violação das suas ordens de deportação anteriores. O Senhor Vélez Loor não teve assistência jurídica fornecida pelo Estado, nem a possibilidade de consultar um advogado ou contatar o consulado equatoriano, também não foi ouvida perante autoridade judiciária, nem pode defender-se das acusações feitas contra ele. Após aproximadamente duas semanas da sentença condenatória, a vítima foi transferida para a prisão La Joya-Joyita, na Cidade do Panamá.

A CIDH considerou que durante sua detenção em La Joya-Joyita, o Senhor Vélez Loor recebeu cuidados médicos básicos, mas não especializados, uma vez que teria apresentado fratura craniana, pela queda da altura de uma rede improvisada para descanso dos detentos. Tal centro de detenção era acompanhado por diversas organizações internacionais de direitos humanos, e a consideravam incompatíveis com padrões internacionais. A CIDH apurou que haveria investigações internas e outras denúncias recebidas sobre falta de água potável por semanas, falta de condições de higiene e serviços sanitários básicos, superlotação, uso de gás lacrimogênio em excesso e maus tratos para controle dos detentos, além de uso excessivo da força por parte dos agentes do Estado. A CIDH também relatou que os agentes estatais não separavam os custodiados condenados por crimes violentos dos demais, o que teria ocorrido no caso do Senhor Vélez Loor.

Em 03 de março de 2003, o Senhor Vélez Loor apresentou denúncia ao Defensor do Povo do Panamá, solicitando sua deportação imediata. Dois meses depois, a vítima iniciou uma greve de fome para protestar contra sua prisão. Em 30 de junho de 2003, o Defensor do Povo apresentou uma petição à Direção de Migração em nome da vítima requerendo sua deportação, solicitação essa que foi negada, em 29 de julho de 2003, sob a justificativa de que a pena de dois anos deveria ser cumprida pelo Senhor Vélez Loor pelo crime relacionado à sua situação migratória, ou deveria fornecer os meios financeiros para que o Estado o deportasse. Após, a vítima conseguiu entrar em contato com a Embaixada do Equador que arrecadou fundos para sua deportação. Em 10 de setembro de 2003 o Senhor Vélez Loor foi deportado.

Em 27 de janeiro de 2004 o Senhor Vélez Loor apresentou denúncia à Embaixada do Panamá no Equador pelos supostos atos de tortura cometidos contra ele enquanto esteve detido naquele país. Apresentou denúncias também à Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos do Equador e à Ouvidoria do Equador.

A CIDH, com relação ao direito à liberdade pessoal iniciou sua análise reiterando a jurisprudência da Corte IDH sobre o tema, destacando-se que ninguém pode ser detido por métodos que ainda qualificados como legais, possam ser considerados incompatíveis com às garantias aos direitos fundamentais, por serem irracionais, imprevisíveis ou desproporcionais. Sobre os artigos 7.4 e 7.5 da CADH, a CIDH recordou trechos de sentenças da Corte IDH no sentido de que os dispositivos visam evitar condutas ilegais ou arbitrárias, e as pessoas que são detidas possuem o direito de serem informadas dos motivos e razões pelas quais estão sendo privadas de liberdade, e acerca dos direitos que possui enquanto detida, além disso, deve ser notificada da possibilidade de comunicação com terceira pessoa, seja um familiar, advogados ou cônsul, por exemplo, e de ser levada sem demora perante um juiz que possa examinar a legalidade e razoabilidade da detenção.

No caso em questão, a CIDH afirmou que embora o Senhor Vélez Loor tenha tomado conhecimento dos motivos de sua privação de liberdade, não foi oficialmente informado sobre as acusações que pesavam contra ele, e nem teve seus direitos legais garantidos. A vítima não foi levada perante um juiz ou outro funcionário competente para analisar o ato de prisão, e o Estado do Panamá nunca providenciou a audiência inicial com autoridade judicial, e sequer ofereceu à vítima tal oportunidade processual.

A Corte IDH já se posicionou no sentido de que não basta que os recursos processuais existam formalmente, é necessário que sejam efetivos e que as pessoas possuam a possibilidade real de utilizá-los. Desta forma, a CIDH entendeu que ainda que o Estado panamenho tenha alegado que o Senhor Vélez Loor dispunha do recurso de *habeas corpus*, ação de amparo e processos administrativos de direitos humanos, as violações de outros direitos e garantias processuais impossibilitaram a interposição de tais recursos. O Senhor Vélez Loor manejou os recursos que podia, se valendo inclusive de uma petição a um Defensor Público solicitando sua libertação e deportação, que só foi dada seguimento 3 (três) meses depois com a apresentação de uma petição à Direção Nacional de Migração, e somente após o Senhor Vélez iniciar uma greve de fome. A petição, contudo, não teria apresentado nenhuma fundamentação sobre as irregularidades processuais cometidas pelo Estado contra a vítima. A CIDH solicitou então, que a Corte IDH concluísse e declarasse que o Estado panamenho violou os direitos à liberdade

pessoal e às garantias estabelecidas nos Artigos 7.1, 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6 da CADH em relação ao Artigo 1.1.

A CIDH destacou que conforme as provas que constavam nos autos, o processo contra o Senhor Vélez Loor teve caráter penal, em que foi condenado a 2 (dois) anos de prisão, não sendo uma infração meramente administrativa, como tentou fazer crer o Estado, diante disso, sendo a sanção de natureza criminal, deveria ser aplicada por juiz ou tribunal competente, independente, imparcial, e através de um procedimento que respeitasse escrupulosamente todas as garantias previstas no Artigo 8 da CADH. A CIDH reforçou que conforme jurisprudência do SIDH, as garantias processuais aplicam-se tanto aos processos penais quanto aos de natureza administrativa, de outra matéria que possam culminar em sanção ou que impliquem na restrição de direitos. A Corte IDH já decidiu no sentido de que as garantias do Artigo 8 da CADH se aplicam aos processos migratórios.

A CIDH esclareceu que a sanção imposta à vítima foi de natureza penal, logo, ocorreu uma série de violações à CADH. A primeira em razão da pena ter sido imposta por autoridade administrativa, incompetente, portanto, para decretação do ato, além disso, não se pode considerar tal autoridade competente, independente e imparcial nos termos do Artigo 8.1 da CADH. A vítima não conseguiu exercer efetivamente seu direito de defesa e nunca teve a oportunidade de se manifestar contra as supostas violações migratórias que lhe foram imputadas, e por isso, houve a violação do Artigo 8.2 da CADH. Por tais motivos, a CIDH solicitou à Corte IDH o reconhecimento da violação aos Artigos 8.1, 8.2 e 25 da CADH em relação ao Artigo 1.1.

A Corte IDH já havia estabelecido que em conformidade com o Artigo 5 da CADH, as pessoas privadas de liberdade possuem o direito de viver em situação de detenção compatíveis com a sua dignidade pessoal, com respeito aos direitos fundamentais e a uma vida digna. A CIDH reforçou que quando o Estado priva as pessoas de liberdade por infrações migratórias, possui a obrigação de mantê-las detidas em lugares separados de pessoas que tenham cometido infrações penais. No caso em questão, o Senhor Vélez Loor foi levado para o Centro Penitenciário La Joya-Joyita, a maior instalação penal do Panamá. Neste sentido, a CIDH ressaltou as condições precárias do presídio, além da utilização desproporcional da força por parte dos agentes públicos que atuavam nas instalações. A CIDH, então, solicitou o reconhecimento das violações por parte do Estado panamenho do direito à integridade pessoal constante nos Artigos 5.1 e 5.2 da CADH em relação ao Artigo 1.1.

A CIDH destacou que a documentação disponibilizada indicou que após voltar ao seu país, em 27 de janeiro de 2004, o Senhor Vélez Loor apresentou uma denúncia de tortura aos

representantes diplomáticos do Panamá em sua Embaixada em Quito, no Equador. Segundo a CIDH, a denúncia narrou uma série de maus tratos no período em que esteve sob custódia no Panamá. Após a comunicação interna entre os órgãos do governo do Panamá, as informações disponíveis davam conta de que nenhuma investigação criminal foi conduzida para verificar as denúncias de tortura. A CIDH chamou atenção para o fato de que o Artigo 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura prevê que denúncias desta natureza merecem a abertura de investigação criminal, o que não ocorreu no caso do Senhor Vélez Loor. Com base em tais fatos, a CIDH solicitou que a Corte IDH declarasse a violação do Artigo 5 da CADH, em relação ao Artigo 1.1 do mesmo instrumento, assim como os Artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

A CIDH considerou que o Decreto Lei nº 3, de 22 de fevereiro de 2008, que segundo o Estado extinguiria a pena de prisão por entrada ilegal reincidente no Panamá, não resolveria a violação do Artigo 2 da CADH, devido à aplicação no caso do Senhor Vélez Loor do Decreto-Lei nº 16, de 30 de junho de 1960, e a consequente falta de garantias processuais em resposta à sua condição de migrante, em violação dos artigos 7, 8 e 25 da Convenção Americana. Assim, a CIDH solicitou o reconhecimento da violação do Artigo 2 da CADH, por não adotar disposições em seu direito interno em consonância com os Artigos 7, 8 e 25 da CADH.

Após analisar os argumentos de fato e direito, a CIDH concluiu que o Estado do Panamá era responsável pela violação à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, estabelecidos nos artigos 5, 7, 8 e 25 da CADH, em relação com as obrigações gerais de respeito e garantia e de adequar seu ordenamento jurídico interno, consagradas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, em prejuízo do Senhor Jesús Tranquilino Vélez Loor. O Estado também seria responsável pelo descumprimento da obrigação de investigar estabelecida nos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Americana para Prevenir e Punir a Tortura, em prejuízo do Senhor Vélez Loor. O relatório de mérito é datado de 27 de março de 2009 e o caso foi remetido à Corte IDH em 8 de outubro de 2009. O caso possui decisão por parte da Corte IDH, com sentença de 23 de novembro de 2010.

3.1.5 O estudo de casos com relatório de mérito proferidos pela CIDH

Neste item buscou-se trazer a análise da CIDH em casos que tiveram relatório de mérito, mas, que não constam na lista do site oficial como enviados para a Corte IDH para sentença. É importante destacar que os casos selecionados para constar nessa análise se encontram no site da Relatoria de Migrações, porém, alguns dos casos são datados anteriormente a criação da

Relatoria. Além disso, em uma primeira leitura exploratória, foi possível perceber que nem todos os casos tratavam de forma central o tema migratório, uma vez que apareciam como uma consequência de uma outra violação de direitos humanos, essa sim, analisada a fundo pela CIDH.

Após o levantamento dos casos a partir da pesquisa exploratória, foi possível estabelecer alguns casos em que se tratou de forma principal o tema das migrações, e esses foram aqui detalhados e resumidos para que se pudesse ter uma visão da interpretação da CIDH em relação ao direito de mobilidade humana à luz da CADH.

*3.1.5.1. Caso 2756 – Abel Ayoroa Argandoña v. Bolívia*⁵⁰³

Em 5 de dezembro de 1977 a CIDH recebeu uma denúncia a qual relatava que Abel Ayoroa Argandoña, que era assessor jurídico de várias organizações sindicais, havia sido detido na porta de seu escritório, em 6 de junho de 1972, por agentes da Polícia Política, sem que fosse permitida a sua defesa ou notificação aos seus familiares.

O Senhor Argandoña foi preso, inicialmente em uma cela individual, e depois, em uma cela coletiva. Após um mês de interrogatórios sob ameaças e intimidações, a vítima foi libertada sob a condição de deixar o país em 72h. Como não saiu do país no prazo estipulado, prenderam seu fiador, e foi procurado por vários meses pelo país, quando ameaçaram fazer sua família de refém, sendo obrigado a pedir asilo na embaixada da Argentina, em 17 de dezembro de 1972, mudando-se para Buenos Aires, e em seguida, mudou-se para Santiago, no Chile, local em que recebeu asilo em abril de 1973.

No Chile, quando viva como asilado, foi detido por agentes da DINA, em 26 de agosto de 1974, em que foi levado vendado e algemado a um lugar desconhecido, em que o mantiveram por 16 (dezesesseis) dias, sob tortura e ameaças físicas e psicológicas, em que o obrigaram a assinar declarações sem que pudesse ler, sob a promessa de que seria libertado. Em 27 de setembro de 1974 foi levado para a fronteira Chile-Bolívia, sendo entregue junto a outros bolivianos para a Polícia Política da Bolívia, onde foi preso e foi submetido à tortura e tratamento degradante e desumano.

Em comunicação de 2 de junho de 1978, o governo boliviano, sem se referir a detenções arbitrárias, tortura ou violação ao devido processo legal, afirmou que o Senhor Argandoña era

⁵⁰³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 2756**. Caso Abel Ayoroa Argandoña v. Bolívia. 07 mar. 1979. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/78sp/Bolivia2756.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

membro do Movimento Nacionalista Revolucionário de Esquerda (MNRI) e do Partido Revolucionário de Esquerda Nacionalista (PRIN), em maio de 1972, havia ingressado no Comitê Executivo da Frente Nacionalista de Libertação de Esquerda, em que teria sido preso, mas, liberado após firmar o compromisso de não exercer atividade política. Em 18 de dezembro, teria ido para a Argentina, local em que teria realizado ativamente um trabalho subversivo.

O Estado boliviano alegou que em 26 de janeiro de 1974 a vítima havia entrado ilegalmente no Chile para participar de uma reunião com extremistas, e que teria ido como exilado para o Paraguai em janeiro de 1975, e que foi beneficiado pela anistia decretada pelo governo, em dezembro de 1977, e em 19 de janeiro de 1978.

A CIDH, com base no Artigo 51.1 do Regulamento presumiu como verdadeiros os fatos presentes na denúncia, relacionados à detenção arbitrária, tortura e ausência do devido processo legal.

A CIDH concluiu que o Governo da Bolívia violou os artigos I (direito à segurança e integridade pessoal), VIII (direito à residência e trânsito), XXV (direito à proteção contra detenção arbitrária) e XXVI (direito ao devido processo) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

*3.1.5.2. Caso 12.586 – John Doe y otros v. Canadá*⁵⁰⁴

Em 1 de abril de 2004 a CIDH recebeu uma denúncia contra o Estado do Canadá, apresentada pelo Conselho Canadense para Refugiados, Vermont Refugee Assistance, Anistia Internacional do Canadá, Freedom House (Detroit, MI), Global Justice Center, Clínica de Harvard para Imigração e Refugiados e Advocates for Human Rights da Faculdade de Direito de Harvard em nome de três pessoas não identificadas por seus nomes, mas nomeadas como John Doe 1, John Doe 2 e John Doe 3, sendo cidadãos da Malásia, Paquistão e Albânia, respectivamente.

Os peticionários alegaram que em 2003 o Canadá implementou uma política de retorno direto para processar as solicitações do reconhecimento do status de refugiados que ingressaram pela fronteira com os Estados Unidos, e que em certas circunstâncias permitia que os oficiais de fronteira canadenses devolvessem os solicitantes aos Estados Unidos, para que aguardassem

⁵⁰⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.586.** Caso John Doe y otros v. Canadá. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/fondo.asp?Year=2011>. Acesso em: 23 ago. 2023.

o processamento dos pedidos de asilo no Canadá, que ocorreria em uma data futura mediante agendamento.

As vítimas argumentaram que antes de janeiro de 2003, a política de devolução direta não se aplicava aos solicitantes de refúgio provenientes dos Estados Unidos, a menos que os EUA confirmassem ao Canadá a permissão para que os requerentes pudessem retornar para seguir o trâmite e sua entrevista programada. Neste sentido, a Agência Canadense de Imigração (CIC) teria emitido uma diretriz, em outubro de 2001, informando aos seus funcionários que seria possível a devolução direta aos solicitantes de refúgio que chegassem pelos Estados Unidos, mas que a análise fosse feita caso a caso. A diretriz também orientava que se obtivessem a confirmação por parte do Serviço de Imigração e Naturalização dos Estados Unidos que o indivíduo estaria disponível para um novo exame em data e hora agendada, e que em caso de ausência da confirmação positiva, o retorno para os Estados Unidos não poderia ser realizado.

Em linhas gerais, os peticionários alegavam que em 2003, os três solicitantes de refúgio entraram no Canadá, no escritório do CIC, em momentos distintos, John Doe 1, cidadão da Malásia no início de abril de 2003; John Doe 2, cidadão do Paquistão em janeiro de 2003; e John Doe 3, cidadão da Albânia em agosto de 2003. Nos três casos os solicitantes tiveram a data da entrevista agendada e foram orientados a retornar aos Estados Unidos imediatamente até a data da entrevista. No retorno, os ora solicitantes de refúgio, foram detidos pelas autoridades migratórias dos Estados Unidos, por não possuírem a documentação necessária, e foram deportados para seus países de origem, sem que fosse dada a oportunidade de realizarem as entrevistas.

Já o Estado sustentou principalmente que se tratava de petição inadmissível, uma vez que a CIDH não possuiria competência *ratio personae*, afirmou que a demanda deveria ser rejeitada por não ter sido apresentada em um prazo razoável, e que nem as supostas vítimas ou os peticionários utilizaram os recursos internos disponíveis, em que teriam mecanismos para recorrer aos tribunais federais do Canadá, que poderia revisar a ordem de retorno. O Canadá afirmou que a revisão judicial das decisões adotadas pelos oficiais de imigração da fronteira, incluída as decisões relacionadas à política de devolução direta, estavam disponíveis com ações perante a corte federal.

O Estado canadense afirmou que a política de devolução direta não consistia em uma decisão para negar a solicitação de asilo, nem negar acesso ao sistema canadense de análise das solicitações do reconhecimento da condição de refugiados, ou negar uma audiência para os

solicitantes. O Estado defendeu que se tratava de uma medida administrativa que visava facilitar o tramite das solicitações de asilo de forma ordenada.

O Canadá sustentou que a política de devolução direta seria uma ferramenta aplicável apenas em circunstâncias em que por meio da análise do diretor do porto ou da área, a pressão tornaria impossível ou impraticável realizar o processamento dos pedidos de refúgio no momento da chegada e reconheceu que não necessitava da confirmação das autoridades dos EUA relativa à disponibilidade para a entrevista agendada, e defendeu que o retorno temporário de solicitantes de refúgio aos EUA não constituía repulsão de qualquer forma.

Inicialmente, a CIDH afirmou que conforme a jurisprudência do SIDH, as disposições da Declaração Americana devem ser interpretadas e aplicadas em um contexto de desenvolvimento do campo do Direito Internacional Humanitário, e a partir do momento em que esses instrumentos foram elaborados, e com o devido respeito às outras normas pertinentes ao direito internacional aplicáveis aos Estados membros, podem ser apresentadas denúncias de violações de direitos humanos em relação às ações incompatíveis com os tratados firmados. Além disso, também se tomou em consideração o desenvolvimento no campo do Direito Internacional dos Refugiados, baseado no direito de buscar asilo e na obrigação da não devolução – *non-refoulement* – contida na Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, e na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura.

A CIDH estabeleceu que o direito de buscar e receber asilo é protegido pelo Artigo XXVII da Declaração Americana e abarca certas garantias substantivas e de procedimento. A Comissão sustentou que o artigo XXVII assegura ao solicitante de asilo por pelo menos um prazo mínimo de tempo o direito de ser ouvido em uma audiência para determinar sua condição de refugiado.

No contexto deste caso, o Estado argumentou que como a lei canadense expressamente permitiria retornos diretos, o direito de buscar asilo no Canadá incluiria a possibilidade de que um pedido não fosse processado imediatamente, e que um solicitante poderia ser orientado a retornar temporariamente para Estados Unidos, sem que o Estado violasse o Artigo XXVII. A CIDH compreendeu que essa interpretação do Artigo XXVII não estava bem fundamentada, pois, não faria sentido, uma vez que os Estados membros poderiam excluir grandes grupos de refugiados por meio de sua legislação interna, sem cumprir suas obrigações assumidas em âmbito internacional.

Este caso oferece uma oportunidade para esclarecer este ponto que foi abordado no Caso de Interdição de haitianos. Ao mesmo tempo, conforme claramente estabelecido no Caso de Interdição de haitianos, a Comissão acredita que “o direito internacional

evoluiu a um nível em que é reconhecido o direito à audiência de uma pessoa que procura refúgio para determinar se ela cumpre o disposto no Convenção [Refugiado]." O direito de procurar asilo exige que uma pessoa seja ouvida para verificar se corre risco de perseguição. É através do ato de ouvir uma pessoa que se implementa o elemento mais fundamental do direito de procurar asilo e foi esta oportunidade processual essencial que foi negada a John Does. Assim, a Comissão conclui que o Artigo XXVII fornece a base do devido processo para os requerentes que procuram asilo num território estrangeiro.⁵⁰⁵ (tradução livre)

A CIDH destacou que o direito de buscar asilo em um país de escolha do requerente não é absoluto no campo do Direito Internacional dos Refugiados. Contudo, levando em consideração o Artigo XXVII da DADDH, ficou estabelecido que cada Estado tem a obrigação de garantir que todo solicitante de asilo tenha o direito de buscar asilo em um território estrangeiro, seja seu próprio ou de um terceiro país. Assim, para garantir a proteção do direito de um requerente a solicitar asilo nos termos do Artigo XXVII, antes de enviar o requerente para um terceiro país, o Estado membro deve efetuar uma avaliação individualizada do caso do refugiado, tendo em conta todos os fatos conhecidos contidos no pedido. Em caso de dúvida sobre a possibilidade de o requerente solicitar asilo no terceiro país, o Estado membro não pode enviar o requerente para esse local.

No caso sob a análise da CIDH, se considerou que ao invés de processar imediatamente as solicitações dos John Does, o Estado devolveu diretamente os requerentes, sem a garantia de que pudessem apresentar suas solicitações de asilo. Nos três casos, a política canadense constituiu um risco real de negar às três vítimas a oportunidade de procurar asilo em um território estrangeiro, e os colocou em grave risco de sofrer grave prejuízo. Em consequência, a CIDH considerou que o Estado violou o direito das três vítimas de procurar asilo em um território estrangeiro, conforme a proteção contida no Artigo XXVII da DADDH, interpretado à luz da Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967.

A CIDH ressaltou que o direito a não devolução obrigaria o Estado não só a impedir a expulsão de um refugiado diretamente para outro país onde possa ser perseguido, mas também, indiretamente, para um terceiro país (denominada devolução indireta – *non-refoulement* ou devolução em cadeia). O Estado reconheceu com relação ao mérito, que a proteção prevista no Artigo 33 incluiria a devolução indireta.

Muito embora o Estado tenha negado tais afirmações, a CIDH afirma que as obrigações derivadas do *non-refoulement* exigiriam do Estado a realização de uma análise individualizada

⁵⁰⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.586**. Caso John Doe y otros v. Canadá. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/fondo.asp?Year=2011>. Acesso em: 23 ago. 2023, p. 28.

sobre os riscos, antes de enviar o solicitante de refúgio a um terceiro país, somada à uma avaliação individualizada a respeito do risco que o solicitante de refúgio pode correr ao ser devolvido ao país de origem.

A CIDH considerou que as mudanças na política da devolução direta ocorreram para eliminar a necessidade de qualquer análise da solicitação de refúgio antes da entrevista, e por isso, não cumpria a obrigação da análise individualizada exigida pelo Artigo XXVII da DADDH e à luz da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967.

A CIDH concluiu que o Canadá violou o direito dos John Does a solicitar asilo, contido no Artigo XXVII da DADDH. O Canadá teria violado o direito à proteção contra uma possível devolução ao não realizar uma análise de risco individualizada antes de devolvê-los aos Estados Unidos da América, em contrariedade ao Artigo XXVII da DADDH. O Estado também violou o direito das vítimas a recorrer aos tribunais antes de serem devolvidas aos EUA.

3.1.5.3. Caso 7898 – Eduardo Eloy Alvarez Hernández v. Cuba⁵⁰⁶

Em 21 de agosto de 1981, a CIDH recebeu uma denúncia a qual relatava que o Senhor Eduardo Eloy Alvarez Hernández havia esperado desde o ano de 1961 para deixar Cuba, e que teria deixado os documentos necessários prontos para sua saída, tão logo o governo cubano permitisse. Inicialmente, o Senhor Eduardo Eloy Alvarez Hernández atingiu a idade para o serviço militar, porém, após 90 dias, houve a crise de 1962, em que se fechou a possibilidade de saída. O denunciante alegou que quando o programa de reagrupamento familiar teve início no país, novamente houve a tentativa junto à imigração, que lhe informou que não estaria incluído.

O Senhor Eduardo Eloy Alvarez Hernández foi preso em 7 de março de 1980, sendo colocado em uma fazenda, sem julgamento, até 5 de junho daquele ano, com sentença proferida somente em 5 de agosto de 1980. O Senhor Eduardo teria saído ilegalmente do país, considerado crime em Cuba, com pena cominada de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e teria sido também acusado do crime de pirataria e roubo de barco, que foram negados pelo denunciante.

A CIDH informou que transmitiu às partes pertinentes a denúncia, mas que não houve manifestação por parte do Estado cubano.

⁵⁰⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7898**. Caso Eduardo Eloy Alvarez Hernández v. Cuba. 8 mar. 1982. Disponível em: <https://international.vlex.com/vid/informe-n-11-1982-857122328>. Acesso em: 23 ago. 2023.

Dessa forma, a CIDH considerou verdadeiros os fatos alegados pelo peticionário, em consonância com o Artigo 39, 1 do Regulamento da Comissão, além de concluir que o Estado violou o direito à proteção contra a detenção arbitrária, Artigo XXV, o direito à justiça, Artigo XVIII, o direito a buscar asilo, Artigo XXVII, e o direito de receber proteção para a família, Artigo VI, todos previstos na DADDH.

*3.1.5.4. Caso 7602 – María Eugenia Calvar Rivero y Maudi Valero Calvar v. Cuba*⁵⁰⁷

Em comunicação realizada em 15 de dezembro de 1980, a CIDH recebeu a denúncia em que o peticionário afirmava ter chegado aos Estados Unidos, em 4 de maio, e sua esposa Maria Eugenia Calvar Rivero e sua filha Maudie Valero Calvar de 2 (dois) anos teriam visto e dinheiro para partirem de San José, porém, o Estado cubano teria negado a saída pelo fato da Senhora Maria Eugenia possuir diploma universitário, o que teria violado o direito de reunião familiar. A CIDH informou que em 22 de dezembro de 1980 comunicou às partes constantes na denúncia e ao Estado cubano que fornecessem as informações que considerassem oportunas.

A CIDH acrescentou que através das informações adicionais enviadas pelo peticionário, em 17 de julho de 1981, se afirmou que a Senhora Maria Eugenia Calvar e sua filha, a criança Maudie, teriam visto desde setembro de 1980 para partir em direção à Costa Rica, porém, o Estado cubano teria negado a saída do país.

O peticionário também forneceu a cópia de uma carta datada de 17 de abril de 1981, do diretor da INTERCONSULT, em que foi exposto o motivo da negativa da solicitação de saída do país, confirmando que em razão da formação profissional da esposa do peticionário não seria possível enquadrá-la nas categorias de pessoas que poderiam receber a autorização para emigrar.

O Estado cubano não respondeu às solicitações da CIDH, dessa forma, aplicou-se o Artigo 39, 1 do Regulamento, em que se presumem verdadeiros os fatos denunciados. Assim, a CIDH concluiu que o Estado violou o direito à proteção da família, Artigo VI, o direito ao trabalho, Artigo XIV, e o direito a buscar asilo, Artigo XXVII, todos da DADDH.

⁵⁰⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7602.** Caso María Eugenia Calvar Rivero y Maudi Valero Calvar v. Cuba. 8 mar. 1982. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/Cuba7602.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

3.1.5.5. *Caso 12.525 – Nelson Iván Serrano Sáenz v. Equador*⁵⁰⁸

Em 10 de março de 2003, a CIDH recebeu uma petição contra a República do Equador, apresentada pelo advogado Alejandro Ponce Villacís, a pedido de María del Carmen Polit Molestina e Alfredo Luna Serrano, mãe e sobrinho da vítima. Os peticionários alegaram que o Estado seria responsável pela detenção ilegal de Nelson Iván Serrano Sáenz, cidadão que ostentava dupla nacionalidade, equatoriana e estadunidense, e foi deportado para os Estados Unidos da América para responder a um processo penal pelo alegado cometimento do crime de homicídio de 4 (quatro) pessoas, no Estado da Flórida, tendo sido condenado à pena de morte.

Os peticionários sustentaram que Nelson Iván Serrano Sáenz adquiriu a nacionalidade estadunidense em 1971, em virtude do procedimento de naturalização. Relataram que em 10 de agosto de 1988 entrou em vigor uma nova Constituição do Equador, que em seu Artigo 11, previa que os equatorianos por nascimento que se naturalizassem ou já haviam se naturalizado em outro país, poderiam manter a cidadania equatoriana. Em razão dessa previsão, o Senhor Serrano Sáenz dirigiu-se ao Consulado do Equador em Miami, e solicitou a emissão de seu passaporte equatoriano, que foi entregue em 8 de maio de 2000. Nelson Iván Serrano Sáenz teria ingressado na República do Equador, em 21 de agosto do mesmo ano, utilizando o supramencionado passaporte.

Em 17 de maio de 2000, pela acusação formulada pelo condado de Polk, na Flórida, nos Estados Unidos da América, foi determinada a detenção do Senhor Serrano Sáenz por 4 (quatro) homicídios, e em 31 de agosto de 2002, o Superintendente de Polícia de Pichincha iniciou o tramite de deportação em face do Senhor Serrano Sáenz. No mesmo dia, se determinou a realização de uma audiência de julgamento que ordenou a prisão. Após esse processo muito breve, o Superintendente de Polícia ditou uma sentença de deportação do Senhor Nelson Iván Serrano Sáenz, apesar de sua nacionalidade equatoriana.

Os peticionários também explicaram que a sentença foi executada imediatamente, em 31 de agosto de 2002, com a transferência do Senhor Serrano Sáenz para o Aeroporto de Mariscal Sucre, e após pernoitar em uma jaula para animais, foi posto em um voo com destino aos Estados Unidos da América, período em que permaneceu incomunicável. Em 2 de setembro de 2002, ao saberem da situação do Senhor Serrano Sáenz, seus familiares interpuseram recurso perante o Ministério do Interior, que foi negado em 12 de setembro de 2002, cuja argumentação

⁵⁰⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.525.** Caso Nelson Iván Serrano Sáenz v. Equador. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/fondo.asp?Year=2009>. Acesso em: 23 ago. 2023.

se deu baseada no Artigo 30 da Lei de Migração do Equador, que previa que a decisão de expulsão não seria passível de recurso.

A CIDH registrou que o Estado não fez uso do seu direito de apresentar observações adicionais sobre o mérito do presente caso, nem contestou as alegações ou documentos apresentados pelos peticionários após a aprovação do relatório de admissibilidade. A CIDH ressaltou que a única comunicação realizada pelo Estado equatoriano, em que apresenta suas alegações sobre o caso, foi a enviada à CIDH em 4 de agosto de 2003.

Em suma, o Estado teria defendido que o Senhor Serrano Sáenz constava como estrangeiro na base de dados do Equador, e que nunca teria manifestado sua vontade de recuperar a nacionalidade equatoriana. O Estado acrescentou que para que houvesse o exercício do direito constitucional à dupla nacionalidade, as pessoas que anteriormente tivessem renunciado à nacionalidade equatoriana deveriam ser submetidas a um procedimento simples de recuperação da nacionalidade prevista na legislação interna. Mesmo reconhecendo que o procedimento para recuperação da nacionalidade previsto em sua legislação interna tenha sido parcialmente revogado pela reforma constitucional ocorridas em 1995, o Estado afirmou que a vontade do indivíduo para recuperar sua nacionalidade deveria ser expressa e dirigida formalmente ao Ministério das Relações Exteriores.

Além disso, o Estado argumentou que não teria havido violação ao devido processo, pois o Senhor Serrano Sáenz constava nos dados do Registro Civil, do Ministério das Relações Exteriores e da Direção de Migração e Imigração como cidadão estrangeiro de nacionalidade norte-americana, a qual se aplicou ao seu caso o procedimento de deportação, que teria respeitado os princípios do devido processo, que seria um tramite sumaríssimo, o que não significava dizer que não se aplicavam todas as garantias do devido processo legal.

Em sua análise sobre o mérito, a CIDH iniciou sua exposição pelo Artigo 7 da CADH, que versa sobre o direito à liberdade pessoal. Com relação ao Artigo 7, 2, a CIDH descreveu como se deu a prisão do Senhor Serrano Sáenz, que ocorreu em 30 de agosto de 2002, às 15h30min, por agentes da polícia equatoriana, enquanto estava em um restaurante da cidade com sua esposa e outras pessoas. O auto de prisão indicava que o Senhor Serrano Sáenz teria sido informado de seus direitos, porém, o procedimento instaurado pela Defensoria del Pueblo indicou que a prisão ocorreu sem ordem judicial e que a vítima não foi informada sobre seus direitos.

A CIDH reiterou que o Artigo 7,2 da CADH prevê que as pessoas só podem ser privadas de sua liberdade mediante ordem escrita de um juiz competente. Muito embora a Lei de Migração do Equador autorizasse o Superintendente de Polícia a iniciar a ação de deportação,

o referido dispositivo estabelecia que deveria haver um relatório expresso do policial do Serviço de Migração, acompanhada de notificação ao um juiz ou Tribunal, do diretor do estabelecimento penitenciário ou Diretor do Departamento Consular do Ministério das Relações Exteriores. Em outras palavras, a CIDH demonstrou que de acordo com a legislação interna o Superintendente de Polícia não teria competência para ordenar a prisão de uma pessoa. Assim, a CIDH concluiu que o Senhor Serrano Sáenz foi privado de sua liberdade mediante a violação das normas previstas na Constituição do Equador e sua legislação interna, além da violação ao Artigo 7,2 da CADH.

A partir dos elementos probatórios disponíveis no caso, a CIDH entendeu que o Senhor Serrano Sáenz não foi formalmente notificado em relação às razões de sua detenção, nem as acusações contra ele. Dessa forma, a CIDH concluiu que o Estado equatoriano violou o Artigo 7,4 da CADH, que prevê a obrigatoriedade de informar as razões da detenção e o teor das acusações quando se tratar da privação de liberdade.

A CIDH também observou que o Senhor Serrano Sáenz não teve o seu direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente que pudesse decidir sobre a legalidade de sua prisão. Por isso, a CIDH concluiu que as autoridades equatorianas detiveram ilegalmente a vítima, sendo então, responsável pela violação do direito à liberdade e a segurança pessoal, em desacordo com os Artigos 7, 5 e 7,6 da CADH.

A CIDH considerou que dentre os fatos incontestáveis, estaria a incomunicabilidade da vítima, que não teve acesso à sua família ou advogados. A impossibilidade de indicar um advogado de sua escolha, antes e depois da decisão, foi interpretada pela CIDH como uma violação à integridade moral e psicológica, que ocorreu de forma deliberada, objetivando o embaraço a sua defesa e impossibilitando a comprovação da nacionalidade equatoriana. Além disso, o Senhor Serrano Sáenz foi posto em uma jaula para cães desde sua chegada ao aeroporto, em Quito, até sua entrega às autoridades norte-americanas. A CIDH concluiu que o tratamento dispensado ao Senhor Serrano Sáenz durante a privação de sua liberdade constituiu trato cruel, desumano e degradante, sendo o Estado responsável pela violação ao direito à integridade pessoal, constante no Artigo 5 da CADH.

A CIDH considerou que o Senhor Nelson Iván Serrano Sáenz foi privado ilegalmente de sua liberdade e que permaneceu incomunicável, e o responsável pela ordem não era competente para tal, tendo sido negado à vítima o direito de ser ouvido por juiz ou tribunal independente. O prazo do julgamento não foi razoável, uma vez que durou um total de uma hora e vinte minutos, além de não ter tido a oportunidade de apresentar sua defesa e ter sido

deportado após um procedimento sumaríssimo, antes de estabelecer qualquer contato com sua família ou advogados de sua confiança.

A CIDH destacou que o Senhor Serrano Sáenz não recebeu uma comunicação detalhada sobre o procedimento para determinação de sua situação jurídica, e diante da dinâmica dos fatos que foi detalhada, certamente não teve tempo nem possibilidade material de preparar sua defesa. Ademais, o Senhor Serrano Sáenz não foi formalmente notificado da sentença de deportação, tampouco da possibilidade de recorrer. A CIDH concluiu que o Estado violou o direito ao devido processo em relação ao Senhor Serrano Sáenz, em particular o que prevê o Artigo 8,1 da CADH, que reconhece o direito de ser ouvido com as devidas garantias e por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, além do fato de que a decisão de privação de liberdade não passou pelo crivo do controle judicial, também tendo sido violado o princípio da presunção de inocência.

Com relação aos Artigos 20 da CADH, que prevê o direito à nacionalidade e protege os indivíduos contra sua privação arbitrária, bem como o direito de alterá-la e a possibilidade de usufruir o direito à dupla nacionalidade quando reconhecida pelo direito interno dos Estados, assim como o Artigo 22 da CADH, que prevê o direito de circulação e residência e a proibição de expulsar um nacional do território do país de que seja nacional, a CIDH considerou que não havia controvérsia sobre o país de nascimento do Senhor Serrano Sáenz, e que a norma constitucional que possibilitava a dupla nacionalidade se aplicava ao seu caso.

Embora o Estado tenha alegado que não tentou privar a vítima do gozo de sua nacionalidade equatoriana, o desempenho das autoridades que atuaram no processo de deportação sumária do Senhor Serrano Sáenz demonstrou o contrário, e violaram um dos direitos elementares da nacionalidade: direito de permanecer no território e não ser deportado. A CIDH compreendeu que houveram arbitrariedade em diversas vertentes, tanto na deportação de nacional, que não poderia ser feita, como também ter sido um processo alheio ao que previa a lei, caso se tratasse de um estrangeiro. Assim, a CIDH concluiu que o Estado foi responsável pela violação dos Artigos 20 e 22 da CADH.

A CIDH também contemplou o Artigo 25 da CADH em sua análise, que reconhece o direito à tutela judicial efetiva. A Comissão relembrou a jurisprudência da Corte IDH, que já havia decidido no sentido de compreender que os Estados-parte da CADH são obrigados a oferecer recursos judiciais efetivos às vítimas de violações de direitos humanos, o que significa que a falta de um mecanismo jurídico efetivo para reparar violações de direitos humanos protegidos pela CADH constituem uma violação prevista em artigo próprio na Convenção, para além do direito ao devido processo legal. No caso em questão, a CIDH constatou que o Senhor

Serrano Sáenz não dispôs de um recurso eficaz para que pudesse apresentar sua defesa contra a sua prisão e deportação sumária do país de sua nacionalidade originária, e por isso, concluiu que o Estado era responsável pela violação do direito à proteção judicial.

Por fim, a CIDH analisou a alegação de violação dos Artigos 1.1 e 2 da CADH, que preveem as obrigações gerais de respeitar e garantir os direitos humanos que conforme jurisprudência da Corte IDH, significa que o Estado deve adotar as medidas cabíveis em seu direito interno para que o estabelecido na CADH seja efetivamente cumprido. Diante disso, a CIDH constatou que a legislação interna outorgava poderes às autoridades policiais para ordenar a prisão e submetê-las a um procedimento sumaríssimo tendo como consequência a deportação, sem que houvesse um controle judicial, com especial atenção ao caso, pois, a consequência final seria a deportação para um estado em que se aplicava a pena de morte.

A CIDH considerou que o Equador falhou no dever de adequar sua legislação interna às obrigações assumidas em âmbito internacional. Em sua conclusão, a CIDH entendeu que ocorreu a violação do dever de promover e garantir o livre exercício dos direitos estabelecidos na CADH, além de violar a obrigação de adaptar o direito interno para tornar possível e efetivo o exercício dos direitos e liberdades elencados na CADH.

Após a análise do caso, a CIDH concluiu que o Estado equatoriano deteve ilegalmente o Senhor Nelson Iván Serrano Sáenz, o manteve incomunicável e em condições desumanas, tendo realizado a deportação de maneira ilegal e sumária para os Estados Unidos. O Estado equatoriano violou os direitos à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à nacionalidade, à circulação e residência e à proteção judicial previstos nos Artigos 5, 7, 8, 20, 22 e 25 da CADH, além dos Artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento.

3.1.5.6. *Caso 9619 – Refugiados Salvadoreños Colomoncagua v. Honduras*⁵⁰⁹

Em 4 de setembro de 1985 a CIDH recebeu a seguinte denúncia:

Denunciamos o ataque do Exército de Honduras a refugiados salvadoreños, Colomoncagua, Honduras, em 29 de agosto, resultando 2 mortes, 50 feridos e 15 capturados. Um bebê entre os mortos, 2 mulheres estupradas e 7 torturadas. 3 em estado crítico no Hospital Tegucigalpa. Exigimos a punição dos culpados, e solicitamos medidas cautelares Artigo 26 Regulamento para Refugiados e Detentos. (CIDH)

⁵⁰⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 9619.** Caso Refugiados Salvadoreños Colomoncagua v. Honduras. 28 mar. 1987. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/Honduras9619.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

A CIDH afirmou que solicitou por telegrama, em 6 de setembro de 1985, informações relativas ao caso ao Governo de Honduras, em conformidade com o Artigo 34 (antigo 31) de seu regulamento. Também solicitou que as autoridades hondurenhas, dada a gravidade da denúncia, adotassem as medidas cautelares pertinentes para assegurar que tais fatos pudessem ser investigados e se preservassem as provas, além de salvaguardar as vítimas. A CIDH também solicitou que tais fatos não voltassem a ocorrer, e que se respeitasse o princípio do *non-refoulement*, previsto no Artigo 22, 8 da CADH. A CIDH, na mesma data, enviou telegrama para o Escritório Regional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, com sede na Costa Rica, informando a dinâmica dos fatos ocorridos e solicitando a tomada de medidas efetivas para resguardar os refugiados salvadorenhos.

O Estado de Honduras, por sua vez, em telegrama de 11 de setembro de 1985, enviou um comunicado oficial em que afirmou lamentar o incidente no Acampamento de Refugiados Salvadorenhos de Colomocagua, que o governo do país empregaria esforços estritamente humanitários, que vinha recebendo refugiados de países vizinhos, que teria orientado o desenvolvimento econômico, político, social, o que também teria trazido implicações na segurança.

O Estado informou que no dia 27 do mesmo mês, uma patrulha militar estava realizando uma missão de fiscalização no entorno do acampamento quando detiveram um nacional salvadorenho, chamado José Antonio Chicas Sanchez, que portava um Rifle-M16, e que ao ser interrogado, indicou que existiriam outros refugiados dentro do campo que estariam envolvidos em ações subversivas.

O Estado argumentou que com base em tais informações, o comandante militar buscou o oficial de proteção do ACNUR para informá-lo, porém, não o encontrou, dessa forma, determinou a fiscalização do acampamento. Explicou que quando os militares entraram no acampamento, um grupo de refugiados teria reagido violentamente diante de sua presença, tendo um deles tomado a arma de um dos militares e o ferido na perna. O Estado hondurenho insistiu que caso a ação violenta não tivesse ocorrido, não teria havido o resultado morte nem pessoas feridas.

Em 18 de setembro de 1985, o Governo de Honduras anexou informações adicionais constantes no Comunicado Oficial das Forças Armadas do país. Em suma, afirmou que durante a patrulha militar, uma das pessoas teria pego a arma de um dos militares e outro militar teria disparado, causando a morte dessa pessoa, e que teriam realizado a prisão de 10 (dez) pessoas supostamente ligadas às ações subversivas.

Os peticionários, em 16 de outubro de 1985, formularam observações e comentários, além de apresentarem outros elementos probatórios. As vítimas relataram uma série de nomes e agressões sofridas durante a operação militar, como homicídio, lesão corporal, espancamento e estupro.

Os peticionários alegaram que existiam provas suficientes da culpabilidade do governo de Honduras, uma vez que havia um clima generalizado de repressão que se instaurou no país, sendo a situação dos refugiados salvadorenhos especialmente complicada, já que estariam sendo acusados de fazer parte ou colaborar com as guerrilhas salvadorenhas, o que os tornavam alvos fáceis de repressão estatal.

As vítimas enviaram telegrama, em 30 de outubro de 1985, informando que o governo de Honduras havia anunciado a transferência dos refugiados do campo de Colomoncagua para um local denominado Mesa Grande, o que teria gerado grande medo e receio de que ocorressem novas violações de direitos humanos.

Em nota enviada à CIDH pelo Estado de Honduras, em 3 de dezembro de 1985, foram encaminhados os resultados das investigações preliminares conduzidas pelas autoridades hondurenhas, em que o Estado argumentou: que a morte de um refugiado se deu em razão da tentativa de retirar a arma de fogo do militar; uma criança sofreria de doença que enfrentava anteriormente a mencionada operação; as pessoas espancadas teriam recebido os militares com armas de pequeno calibre; e negou que tenham ocorrido casos de estupro. Além disso, o Estado alegou questões relativas ao não esgotamento dos recursos internos.

Em resposta aos argumentos do Estado, os peticionários afirmaram que a causa da morte do Senhor Raúl Manuel Romero não foi motivada por ter retirado violentamente a arma do militar, mas sim, por ter sofrido violência física, e em relação à bebê de dois meses, os peticionários dizem que não podem confirmar se a criança estava doente, mas sim, que foi chutada por um soldado e esta foi a causa direta de sua morte. Reafirmam que os refugiados não receberam os militares de forma violenta, muito pelo contrário, os militares que invadiram violentamente o acampamento e espancaram e torturaram diversos refugiados. Já no que se tratava sobre as denúncias dos casos de estupro, os peticionários anexaram relatórios de organizações como o Comitê Interigreja para Refugiados/Comitê Interigreja para os Direitos Humanos do Canadá na América Latina, o relatório da Arquidiocese de São Salvador e do Bispo de Copán, que confirmavam o crime de estupro. Acrescentaram que não houve por parte das instituições hondurenhas um empenho para punir os culpados, e haveria uma inércia da Corte Suprema de Justiça na análise do caso, e por isso, alegaram a impossibilidade de esgotamento dos recursos internos.

Dentre as considerações da CIDH sobre o caso, destacaram-se a de que as informações fornecidas pelo Estado não teriam sido suficientes para refutar a denúncia; que de acordo com o Direito Internacional e em conformidade com as obrigações internacionais assumidas por Honduras, as autoridades eram responsáveis pela situação, segurança e integridade dos refugiados e asilados em seu território; e que o governo de Honduras não demonstrou para a CIDH o andamento das investigações para esclarecimento dos fatos. Assim, a CIDH concluiu que os fatos denunciados constituíam graves violações de direitos humanos em geral, e especificamente aos Artigos 4, 1, Artigo 5, 1 e Artigo 8,1 e 8,2 da CADH.

3.1.5.7. *Caso 11.610 – Loren Laroye Riebe Star y otros v. México*⁵¹⁰

Em 4 de março de 1996 a CIDH recebeu uma denúncia apresentada por Robert W. Benson e outros advogados, representando o sacerdote católico Loren Laroye Riebe Star, nacional norte-americano, e os beneficiários de seis projetos educacionais, econômicos e de caridade no Estado de Chiapas, no México. A denúncia foi posteriormente ampliada pela Oficina Universitária de Direitos Humanos e pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (TUDH e CEJIL) para incluir fatos e violações praticamente idênticas contra outros sacerdotes católicos estrangeiros da diocese de San Cristóbal de las Casas, no Estado de Chiapas, se tratando do Reverendo Jorge Alberto Barón Guttlein, nacional da Argentina, e do Reverendo Rodolfo Izal Elorz, de nacionalidade espanhola.

A CIDH inicialmente contextualizou a realidade social do Estado de Chiapas, que se localiza ao sul do México, em que 30% (trinta por cento) da população era composta por indígenas. O Estado sofria com grande atraso e altos índices de marginalização social e pobreza e foi especialmente afetado quando surgiu em 1994 o movimento armado dissidente Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), e com isso, houve grande convulsão social e conflitos violentos. Com a presença militar na área, também surgiram denúncias de violações de direitos humanos, cometidos principalmente por grupos paramilitares, com a tolerância dos órgãos oficiais estatais ou até mesmo com sua participação direta. Muitos observadores e defensores dos direitos humanos de outras nacionalidades foram expulsos do país, e após, quando se iniciou um processo de paz, houve a participação direta de representantes católicos da diocese de San Cristóbal de Las Casas.

⁵¹⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.610.** Loren Laroye Riebe Star y otros v. México. 13 abr. 1999. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/98span/fondo/mexico%2011.610.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

A denúncia apresentada indicou que em 22 de junho de 1995, o Rev. Riebe foi levado por autoridades que se apresentaram como policiais e permaneceu sob a mira de revólveres. Os policiais não se identificaram e não possuíam mandado de prisão, mas o transferiram para instalações da Polícia Judiciária Estadual, na cidade de Tuxtla Gutiérrez, capital do Estado de Chiapas. A vítima disse que foi despida e submetida a exame médico, não sendo informada em nenhum momento dos motivos pelos quais foi privada de liberdade, e também não foi permitido que se comunicasse ou ligasse para ninguém.

Na mesma data, o Rev. Barón Guttlein foi interceptado enquanto viajava em seu veículo e foi forçado, por um grupo desconhecido que estava em um caminhão, a parar seu carro. Do caminhão teriam descido 4 (quatro) homens, que sem qualquer documentação ou ordem de prisão, o fizeram sair de seu carro, o vendaram e cobriram seu rosto. O Rev. Barón Guttlein foi colocado dentro do caminhão e levado para Tuxtla Gutiérrez. Também teriam obrigado a vítima a se despir para que fosse realizado um exame médico e o transferiram para o aeroporto da cidade.

Também no mesmo dia, o Rev. Izal Elorz dirigia seu veículo quando foi parado por indivíduos armados, que não se identificaram. Os homens o colocaram na cabine de uma caminhonete e o levaram para um destino desconhecido. Os petionários indicaram que a vítima teria sido levada para Tuxtla Gutiérrez, onde foi conduzido para a sede da Polícia Judiciária, onde foi despido e examinado. A vítima ainda teria passado por um longo interrogatório em que lhe foram imputados atos ilícitos, mas que não foi permitido contatar um advogado de sua escolha.

Os religiosos, que haviam sido levados para o aeroporto de Tuxtla Gutiérrez, foram colocados em um avião do governo com destino a Cidade do México, local em que foram submetidos à interrogatórios por autoridades mexicanas, que muito embora tivesse a presença de representantes consulares dos Estados Unidos da América, Argentina e Espanha, além de um advogado da Comissão Nacional de Direitos Humanos, não foi permitido que assistissem ou participassem dos interrogatórios. Tais autoridades disseram aos três sacerdotes que seriam expulsos em razão de exercerem atividades proibidas por seu status migratório. As três vítimas foram levadas para Miami, nos Estados Unidos, no dia 23 de junho de 1995, e apenas lá tomaram conhecimento das acusações que haviam sido imputadas.

Os petionários, em sua denúncia, consideraram que as autoridades mexicanas violaram o direito à liberdade pessoal dos 3 (três) religiosos, o que teria ocorrido em dissonância com a legislação do país e da CADH. As vítimas alegaram que as detenções ocorreram sem o estado de flagrância, por pessoas que não se identificaram ou comunicaram quais os delitos que haviam

cometido, não puderam constituir defesa ou ter o caso avaliado por um magistrado competente, além de afirmarem que o procedimento de expulsão teria violado o devido processo legal.

O Estado, por sua vez, sustentou que os religiosos foram detidos por realizarem atividades as quais não estavam autorizados, como induzir a população a praticar atos ilegais contra autoridades e indivíduos. Segundo o Estado mexicano, tais afirmações teriam sido confirmadas pelas autoridades migratórias. Portanto, o Estado negou que tivesse ofendido os direitos humanos, e afirmou que eram falsas as acusações de que não tinha apresentado as provas, e que não houve violação às previsões contidas na CADH, pois, a ordem de prisão foi expedida por autoridade competente, foram informados os motivos da prisão e o teor das acusações, e que foram julgados dentro de um prazo razoável.

Antes de sua análise propriamente sobre o mérito, a CIDH realizou uma observação no sentido de reconhecer o direito dos Estados no que diz respeito à definição e estipulação das políticas e da legislação migratórias, que em outras palavras, significa estabelecer as regras sobre entrada, permanência e retirada compulsória de estrangeiros de seu território. Contudo, a CIDH destacou que a CADH determina o respeito dos direitos e liberdades nela previstas, dessa forma, o exercício da soberania dos estados não é ilimitada, deve respeitar as obrigações internacionais as quais os estados livremente assumem.

Com relação ao direito à liberdade pessoal, prevista no Artigo 7 da CADH, a CIDH considerou como fatos incontroversos que em 22 de junho de 1995 os religiosos Loren Riebe Star, Jorge Barón Guttlein e Rodolfo Izal Elorz foram presos no estado de Chiapas, por militares armados, em três operações distintas, sem que houvesse ordem escrita prolatada por autoridade competente, sem um estado de flagrância, sem que fossem informados do(s) motivo(s) da privação de liberdade.

Dessa forma, a CIDH considerou que foi negado aos religiosos o direito de recorrer de tal decisão a juiz ou tribunal competente para a análise da legalidade da prisão, tampouco puderam constituir defesa contra a detenção arbitrária e a expulsão sumária. A CIDH concluiu que o Estado mexicano violou o direito à liberdade pessoal contido no Artigo 7 da CADH.

Ao analisar o direito às garantias judiciais previstas no Artigo 8 da CADH, e o direito à proteção judicial, positivado no Artigo 25 da CADH, a CIDH considerou as alegações dos petionários, que argumentaram que não tiveram o direito a uma audiência, pois, não possuíram acesso a juiz ou tribunal que pudesse rever a legalidade dos atos estatais; em um segundo momento, o questionamento sobre a validade das provas que teriam sido utilizadas pelo Estado, e que não tiveram a oportunidade de produzir provas contrárias; e por fim, a negativa de acesso aos recursos internos que poderiam permitir a impugnação da decisão de

expulsão. Já no que dizia respeito à defesa estatal, a CIDH recordou que o Estado mexicano sustentou que os direitos dos três religiosos foram assegurados, e que o procedimento de expulsão seguiu os requisitos legais, e que o mandado de expulsão teria sido editado e implementado pelo Instituto Nacional de Migração, de forma que estiveram presentes no ato os cônsules dos países de origem e o representante do CNDH, além de ter reforçado que haviam provas e era possível impugnar a decisão.

A CIDH, então, se debruçou na análise dos Artigos supramencionados dividindo-a em duas partes. A primeira à luz do direito ao devido processo legal, e após, o direito à tutela judicial efetiva.

No que tangia o direito ao devido processo legal, a CIDH iniciou ressaltando que essa garantia também se aplica aos processos administrativos, posicionamento extraído da própria leitura do Artigo 8,1, como da jurisprudência consolidada da Corte IDH sobre o tema. Assim, a CIDH buscou averiguar se o procedimento administrativo instaurado em face dos 3 (três) religiosos por suposta atividade ilegal respeitou as garantias do devido processo legal.

Para aprofundar sua análise, a CIDH observou a Lei de Procedimentos Administrativos do México, que foi aplicada ao presente caso e que estipulava a admissão de todos os tipos de prova, exceto as confessionais das autoridades, dispositivo que foi utilizado pelo Estado na sua afirmação de que teria recebido denúncias de particulares. Já as vítimas disseram que as autoridades investigaram as acusações em prazo muito curto, o que tornou a medida desproporcional e arbitrária, de forma que os elementos apresentados pelo Estado seriam apenas para compor uma ilusão de legalidade.

A CIDH também lembrou decisões dos tribunais mexicanos sobre a garantia ao direito de audiência, que em resumo estabeleciam que o demandado deve ser notificado do início do procedimento e suas consequências, assim como deve ter a oportunidade de produzir provas, a oportunidade de argumentar e de ter uma sentença resolutiva de mérito. Outra jurisprudência destacada pela CIDH que poderia ser aplicada ao caso dos religiosos era a que se referia às testemunhas em procedimentos administrativos. Os tribunais mexicanos entenderam que quando as autoridades recolhem depoimentos de testemunhas, sem que o acusado tenha a oportunidades de estar presente e também dirigir perguntas, se consideraria então que a garantia ao direito de audiência foi violada. Diante disso, a CIDH considerou que tais jurisprudências eram aplicáveis ao caso dos 3 (três) religiosos, por sua compatibilidade com a CADH.

A CIDH também recordou que em seu relatório sobre a situação dos direitos humanos no México, do ano de 1996, uma de suas recomendações se deu no sentido de revisar as denúncias de expulsões arbitrárias e adequá-las as normas do devido processo legal.

Com esse pano de fundo, a CIDH entendeu que as declarações dos 3 (três) religiosos demonstraram que a dinâmica dos fatos foi a mesma, e por isso, não tiveram a oportunidade de preparar sua defesa, formular suas alegações e produzir provas. Em virtude dos fatos e fundamentos expostos pelas partes, a CIDH considerou que as autoridades não cumpriram com os requisitos estabelecidos pela legislação interna, pela jurisprudência interna e pela CADH para efetivar o direito à audiência.

O Estado mexicano alegou que o processo administrativo ao qual os religiosos foram submetidos não contemplaria a possibilidade do estrangeiro ser assistido por advogado, já que tal garantia seria destinada apenas para processos penais. A CIDH então reforçou que o alcance das garantias judiciais previstas no Artigo 8,2 da CADH, e também a jurisprudência da Corte IDH, ampliam a interpretação para além do processo estritamente penal.

A CIDH concluiu que em se tratando de direitos fundamentais em jogo, a interpretação deve ser a mais ampla possível em relação ao devido processo legal. Assim, a CIDH entendeu que o Estado mexicano negou aos 3 (três) religiosos a garantia de uma audiência, o direito de defesa, violou a garantia de tempo razoável, do conhecimento das acusações que pesavam contra eles e à oportunidade de produzirem provas. Portanto, o Estado violou o Artigo 8 da CADH.

No que tange o direito à tutela judicial efetiva, a CIDH reforçou em sua análise que o Estado mexicano deveria ter garantido aos peticionários o direito de representação, e não apenas porque se tratava da garantia ao direito de audiência, mas também para que pudesse ser assegurado o direito à tutela jurisdicional efetiva. A CIDH destacou que a ausência dos advogados da confiança dos religiosos era um ponto relevante, uma vez que por meio da atuação de um profissional do campo jurídico, os religiosos poderiam ter recebido as orientações pertinentes sobre seus direitos e a possibilidade de proposição de recursos. A CIDH ainda reiterou que a presença dos cônsules por si só não foi capaz de proporcionar a defesa no procedimento administrativo, visto que representavam seus países em território estrangeiro, o que difere do exercício da advocacia, profissão que sequer possuíam habilitação para atuação no México.

A CIDH concluiu que os religiosos tiveram o direito à proteção da justiça mexicana negado, mesmo diante de atos atentatórios aos direitos fundamentais e à proteção judicial. Assim, o Estado mexicano violou o Artigo 25 da CADH em relação aos 3 (três) religiosos.

A CIDH declarou que emitiu sua análise considerando o contexto social do Estado de Chiapas naquele momento, que era de conhecimento da opinião pública internacional e inspirava medo na população local, especialmente em pessoas que trabalhavam com populações

vulneráveis e defensores dos direitos humanos, principalmente pela possibilidade de sofrerem ataques por grupos paramilitares, com a tolerância do Estado ou sua participação direta. Assim, a CIDH considerou que era real e legítimo o sentimento de medo relatado pelos religiosos em relação à prisão, que foi agravado pelo tratamento degradante e desumano em que estiveram submetidos durante a detenção.

A CIDH esclareceu que o direito à integridade pessoal, protegido pela CADH e outros tratados, é mais amplo do que apenas não sofrer violências físicas e torturas que possam deixar sequelas visíveis nas vítimas. Assim, a realização de exame médico, por si só, não poderia garantir a ausência de violações. A conclusão da CIDH foi no sentido de afirmar que o Estado foi responsável pela violação do Artigo 5 da CADH, por submeter às vítimas à tratamento desumano e degradante.

No que dizia respeito ao direito à proteção da honra e dignidade, a CIDH destacou que diante das acusações que pesavam contra os 3 (três) religiosos, o Estado ao invés de investigá-las à luz da legislação e parâmetros do devido processo legal, optou por expulsá-los sumariamente, violando as disposições constitucionais do próprio país. Os 3 (três) religiosos foram expostos publicamente como criminosos perigosos e nunca tiveram a oportunidade de apresentar suas defesas, sofrendo o que a CIDH chamou de campanha de difamação promovida pelo Estado, o que por fim, teria como objetivo justificar a decisão de expulsão. Em virtude disso, a CIDH concluiu que o Estado violou o direito à proteção da honra e dignidade dos religiosos, violando o Artigo 11 da CADH.

A CADH protege em seu Artigo 12 o direito à liberdade de consciência e religião, que protege o direito de professá-la e divulgá-la tanto em público como em privado, com restrições e limitações permitidas apenas com previsão legal, que sejam necessárias para a proteção da segurança, da ordem, da saúde, da moral pública ou direito e liberdade dos demais. De acordo com os petionários, o caso era representativo de uma perseguição do governo contra a Igreja Católica em Chiapas. O Estado por sua vez, afirmou que o caso dos 3 (três) religiosos eram isolados e que não havia intolerância religiosa por parte das autoridades. A CIDH compreendeu que a decisão de expulsar os 3 (três) religiosos de maneira arbitrária constituiu uma violação ao direito de livre associação com fins religiosos, e de reunião com os fiéis do Estado de Chiapas.

Já com relação à liberdade de residência e circulação, com base em todos os argumentos amplamente apresentados e discutidos pelos petionários e pelo Estado, principalmente levando em consideração o fato de que os 3 (três) religiosos viviam legalmente no país, a CIDH concluiu que houve a violação do Artigo 22, 6 da CADH. Por fim, no que dizia respeito ao direito à igualdade perante a lei, a CIDH entendeu que com base no Artigo 46, 1 da CADH, não

havia elementos probatórios suficientes juntados pelas partes para que houvesse uma análise relativa à violação do Artigo 24 da CADH.

A CIDH destacou que após a aprovação do informe, houve uma reforma que alterou a legislação interna que regulamentava o processo administrativo de expulsão de estrangeiros, que passou a apresentar mais garantias processuais aos demandados, o que foi visto como positivo. Contudo, de acordo com a Convenção de Viena de 1969, o Estado não pode invocar seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado. Ademais, a CIDH, em princípio, não possui a competência para alteração de sentenças proferidas por órgãos jurisdicionais internos dos Estados, uma vez que nem a CIDH, nem a Corte IDH são tribunais recursais.

Por fim, a CIDH concluiu que os religiosos foram privados arbitrariamente de sua liberdade e expulsos sumariamente do México, sem que tivessem acesso à garantia de audiência. Também foram violados o direito de circulação e residência, assim como o direito de interposição de recurso oportunizado às vítimas não possuiu efetividade. A prisão e a expulsão se deram de forma a violar a integridade física dos religiosos, além da violação à honra, dignidade e da liberdade de consciência, religião e de associação. Houve a violação dos Artigos 5, 8, 11, 12, 16, 22 e 25 em relação ao Artigo 1,1 da CADH.

3.1.5.8. *Caso 10.675 – Haitian Interdiction v. Estados Unidos da América*⁵¹¹

Em 1 de outubro de 1990 a CIDH recebeu uma petição em nome dos peticionários Comitê Haitiano de Direitos Humanos, Porto Príncipe, Haiti; Centre Karl Levesque, Porto Príncipe, Haiti; The National Coalition for Haitian Refugees, Nova Iorque; The Haitian Refugee Center, Miami; The Haitian Centers Council, Nova Iorque; The Haitian-American United for Progress, Cambria Hights; The Washington Office on Haiti, Washington D.C.; Jeannette Gedeon; Dukens Luma; Fito Jean; pessoas de nacionalidade haitiana inominadas que estariam sendo devolvidas ao Haiti contra a sua vontade. A denúncia versava sobre pessoas que saíam do Haiti em embarcações precárias (*boat people*) e foram continuamente impedidas de entrar nos Estados Unidos, sendo sistematicamente devolvidas ao Haiti sob a justificativa de implementação do Programa de Interdição da Imigração do Haiti, estabelecido pelo Decreto

⁵¹¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 10.675.** Caso Haitian Interdiction v. Estados Unidos da América. 13 mar. 1997. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/96port/Caso10675.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

4.865 e Ordem Executiva 12.324, do presidente Ronald Reagan, e um acordo de cooperação mútua celebrado entre o Governo dos Estados Unidos e o regime de Duvalier, em 1981.

A CIDH destacou que a petição sustentava que as pessoas que tentavam sair do Haiti em barcos precários possuíam um razoável temor de serem perseguidas caso retornassem ao país de origem, e foram negadas as vias adequadas para que apresentassem suas solicitações. Os peticionários ressaltaram que a recusa constituiria uma violação à obrigação do governo dos Estados Unidos da América de não devolução de refugiados ao território em que sua vida e liberdade pudessem ser ameaçadas em razão de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política. Além disso, os repatriados eram sistematicamente presos pelas autoridades militares do Haiti, e acreditavam que a situação de ameaça era ainda maior após o retorno.

A CIDH apresentou em seu relatório alguns dos relatos de dissidentes do regime militar, que fugiram do país em meio às perseguições, e foram interceptados pela Guarda Costeira dos EUA e devolvidos ao país de origem após entrevista com o inspetor de imigração, sob a justificativa de que havia um novo governo e que não existiriam razões fundamentadas para o temor de perseguição. Foram apresentados dados de que desde o início do supramencionado programa até o envio da petição mais de 361 barcos que transportaram mais de 21 mil haitianos foram interceptados, e apenas 6 haitianos teriam recebido a permissão para entrar nos EUA e apresentarem formalmente o pedido de asilo. Nesse contexto, os peticionários apresentaram em 3 de outubro de 1991 um Pedido de Emergência de Medidas Provisórias da OEA para a suspensão da política dos EUA de interdição e deportação de refugiados haitianos. Em 6 de fevereiro de 1992, os peticionários apresentaram o Pedido de Emergência de Medidas Provisórias da OEA para impedir a política de devolução após o golpe militar de 30 de setembro de 1991.

Os peticionários alegaram que em 11 de fevereiro de 1992 apresentaram documentos complementares ao pedido de emergência que haviam solicitado, em que afirmaram que funcionários das Nações Unidas teriam realizado quatro entrevistas na base naval do governo dos EUA em Guantánamo, que não deixavam dúvida sobre o temor dos haitianos em serem repatriados à força, por terem sido filiados ao partido do presidente deposto pelos militares. Afirmaram que os repatriados ao chegarem ao Haiti eram perseguidos, alguns presos, torturados, e outros mortos.

Os peticionários teriam alegado a violação dos Artigos, I, II, XVII, XVIII, XXIV e XXVII da DADDH; Artigos 22, 2, 7, 8 e 24 e 25 da CADH complementados pelo Artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados; Artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas;

os Artigos 3, 16,1 e 33 da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951; o Protocolo das Nações Unidas sobre Refugiados de 1967; o Artigo 8 e 13,2 e 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas; o direito internacional consuetudinário, que proíbe os EUA de impedirem a saída das pessoas de seus países ou de devolver refugiados aos locais em que podem sofrer perseguições, colocando em risco sua vida ou liberdade, e a garantia de apresentação de recurso efetivo.

Dessa forma, a CIDH sintetizou que os peticionários formularam diversas solicitações à CIDH, dentre as quais estaria a que o governo dos EUA adotasse medidas de suspensão temporária do Programa de Interdição da Imigração de Haitianos e da deportação para o Haiti até que a ordem legal fosse restabelecida no país. Também solicitaram que se declarasse que o Programa supramencionado constituiria uma grave violação de direitos humanos, e alternativamente, caso a medida protetiva fosse negada, que ocorresse uma pressão para que os EUA promovessem o acesso aos procedimentos de forma igualitária para as pessoas que declarassem um fundado temor de perseguição, ou solicitantes de asilo, de forma que sejam analisadas e consideradas sem discriminação, com a devida fundamentação das decisões. Adicionalmente, que fosse realizada uma visita de verificação no Haiti para avaliação das acusações de violência política, assim como permitir que as pessoas impedidas pudessem ser assessoradas juridicamente para apresentarem suas solicitações de asilo, e por fim, obtivessem uma decisão sobre o mérito.

Em linhas gerais, em sua resposta à CIDH, os EUA afirmaram que consideravam o programa compatível com os parâmetros de direitos humanos estabelecidos na Declaração Americana dos Direitos do Homem, sendo uma utilização adequada de sua soberania, e estariam dispostos de mecanismos para que os nacionais haitianos buscassem refúgio no país de forma segura como alternativa às tentativas por meio de barcos.

Os EUA alegaram também que a ação de impedir os haitianos de seguirem a travessia marítima em busca de refúgio constituiria uma abordagem sólida para lidar com a imigração ilegal. O Estado afirmou que trabalhava com uma política de processamento das solicitações de refúgio no país junto a de repatriação direta de haitianos que arriscavam suas vidas em alto mar, o que proporcionaria o equilíbrio entre a implementação das leis migratórias aliadas à prevenção da perda de vidas na rota marítima. Ainda nesse sentido, os EUA disseram que além do programa ter evitado a entrada ilegal de imigrantes, serviu para resgatar muitos haitianos que deixavam seu país em barcos inseguros na tentativa de chegarem aos Estados Unidos da América. O país contestou o ponto levantado pelos peticionários de que a recusa teria colocado a vida dos imigrantes em situação de risco adicional. Para os EUA, se não fossem os esforços

da guarda costeira muitos haitianos teriam perdido a vida no mar e a suspensão da interdição poderia levar a um êxodo de haitianos para o litoral.

O Estado argumentou que várias das situações fáticas indicadas pelos peticionários, como a alocação de imigrantes na Baía de Guantánamo, não mais subsistiam, e portanto, deveriam ser considerados pontos encerrados pela CIDH. Também declarou que os haitianos que se apresentaram em postos de fronteira ou porto de entrada teriam asilo e as proteções derivadas da suspensão da deportação, e nenhum haitiano teria sido excluído ou deportado dos EUA sem ter tido a oportunidade de apresentar sua solicitação de refúgio, assim como seria possível a representação por advogado, e a possibilidade de revisão dos atos por tribunais judiciais ou administrativos. Somado a isso, o Estado informou que haveria a possibilidade de solicitação do refúgio ainda no país de origem, pois, era fornecido por meio de um programa de processamento que ofereceria aos haitianos a oportunidade de solicitar o refúgio e reassentamento nos EUA sem arriscarem suas vidas em alto mar.

Com relação aos instrumentos internacionais elencados pelos peticionários como objeto de violação pelos EUA, o Estado ressaltou que não seria parte da Convenção Americana, e por esta razão, a CIDH deveria consultar a Declaração Americana para estabelecer os parâmetros pertinentes, conforme Artigos 1, 2, b e 20, a de seu Estatuto e Artigos 26 e 51 de seu regulamento. Neste sentido, o país rejeitou a alegação dos peticionários de que a Declaração Americana teria adquirido caráter jurídico obrigatório pelos EUA terem aderido à OEA e pela ratificação da Carta da OEA. O Estado reforçou que a Declaração não seria um tratado, motivo pelo qual não teria adquirido obrigatoriedade, sendo apenas um compromisso moral e político.

Os EUA também sustentaram que os parâmetros vinculantes estatutários e convencionais eram seguidos no caso da lei interna, que estabelecia a interdição dos imigrantes haitianos, e foram questionados nas Cortes do país, que considerou que estaria em consonância com a Declaração Americana. O Estado enfatizou

68. (...) rejeitar que o programa de interdição e repatriação prive os haitianos em questão do seu direito à vida, do direito à igualdade perante a lei, do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica e dos direitos civis, do direito ao devido processo, o direito de petição e o direito de buscar e receber asilo, consagrados nos artigos I, II, XVII, XVIII, XXIV e XXVII da Declaração Americana.

69. Os peticionários alegam que o programa de interdição viola os artigos I (proteção do direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal), II (direito à igualdade perante a lei), XVII (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica e dos direitos civis), XVIII (direito a um julgamento justo), XXIV (direito de petição) e XXVII (direito ao asilo), uma vez que as queixas dos balseiros não podem ser efetivamente feitas ou avaliadas enquanto estiverem exaustos, famintos, doentes, mal-humorados, amedrontados, desinformados e sem aconselhamento jurídico em alto-mar. Conforme referido anteriormente, já não existem investigações realizadas por navios da Guarda Costeira no

mar. O monitoramento através do processo de reconhecimento de refúgio no país não sofre das mesmas deficiências, mesmo potencialmente. Haitianos podem acessar o procedimento no país quando quiserem. (tradução livre)

O Estado também defendeu que o direito de buscar asilo seria amplamente reconhecido, mas que isso não significava impor a obrigação aos Estados de garanti-lo a todo e qualquer indivíduo que fizesse uma solicitação de asilo ou a indivíduos em particular. Para os EUA, durante as discussões e negociações para a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, teria sido estabelecido que o direito de buscar refúgio não seria equivalente à obrigação dos Estados de garantir a qualquer indivíduo em particular, e que o controle migratório irregular é um atributo fundamental do exercício da soberania e que tal prerrogativa não seria cedida. Nessa toada, os EUA disseram concordar com a limitação imposta pelo Artigo 33 da Convenção de 1951, que prevê o *non-refoulement*, mas, dizem que a obrigação é limitada aos imigrantes que chegam ao território de um Estado parte, e não se aplicaria aos casos em que as pessoas estão sujeitas à interdição em alto mar, e não impediria que o Estado enviasse o refugiado para qualquer outro lugar que não fosse o país o qual a perseguição ocorre. Os EUA insistiram no fato de que

72. (...) Os Estados Unidos não só não impediram os haitianos de procurarem asilo em qualquer lugar fora do Haiti (por exemplo, na República Dominicana, ou em outros países da região), mas forneceram amplos meios para garantir aos haitianos a direito de procurar asilo nos Estados Unidos. Os haitianos nos Estados Unidos têm acesso total ao procedimento interno de asilo e à suspensão de procedimentos de deportação, e os haitianos no Haiti têm acesso total ao programa de processamento no país. (tradução livre)

Por fim, os EUA disseram não ser válida a afirmação de que frustraria o objeto e propósito do tratado, no caso Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pois, os atos proibidos seriam aqueles que tornam inútil a aplicação do tratado, o que não seria o caso em questão. O Estado ainda aduziu que as acusações de violação do direito internacional consuetudinário seriam infundadas, uma vez que, não haveria uma prática generalizada e uniforme em relação à obrigação dos Estados aceitarem refugiados fora de suas fronteiras.

A CIDH iniciou sua análise sobre o mérito no Artigo XXVII da Declaração Americana, que prevê o direito de asilo e expressa dois critérios que são cumulativos. O primeiro é que o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro deve estar de acordo com a legislação de cada país, e o segundo, é que deve estar de acordo com as convenções internacionais. Assim, se houvesse previsão no direito internacional, mas não no direito nacional, não se trataria então de uma situação abarcada pelo Artigo XXVII da Declaração. Com relação à CADH, o Artigo 22, 7 prevê o direito de buscar e receber asilo com redação similar à DADDH.

A CIDH passou então a análise das Convenções Internacionais relevantes sobre o tema, ou seja, a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 67, e destacou que a definição de quem é o refugiado se faz possível através desses dois instrumentos. A Comissão opinou no sentido de que a legislação internacional evoluiu a um nível em que se reconhece o direito da pessoa que busca refúgio ser ouvida para que se possa determinar se cumpre ou não os requisitos dispostos na Convenção de 1951. Já com relação ao *non-refoulement*, previsto no Artigo 33 da Convenção de 1951, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América decidiu que o dispositivo não se aplicaria ao caso dos haitianos em alto mar, e a CIDH sublinhou que não concordava com a decisão, pois compreende que o Artigo 33 não reconhece limitações geográficas. A CIDH constatou que o governo dos EUA violou as obrigações pactuadas no Artigo 33, porém, deixou sem resolução o questionamento levantado sobre a violação ao Artigo XXVII da DADDH, em vista da necessidade de cumulação dos dois critérios supramencionados.

Havia uma decisão da Suprema Corte dos EUA, no chamado caso Sale, que subsidiava a prática do governo norte-americano em não entender como violação às obrigações internacionais a interdição dos haitianos em alto mar, pois, a interpretação seria que a lei interna do país não previa a concessão obrigatória de asilo. A CIDH, por outro lado, expôs que antes e depois da decisão da Suprema Corte, os EUA admitiram e reconheceram o direito dos refugiados haitianos de buscar e receber asilo no país, o que teria ficado ainda mais claro após a suspensão da política de repatriamento pelo presidente Bill Clinton. Um dos pontos defendidos pelos petionários era de que a política norte-americana de interdição em alto mar prejudicou que muitos haitianos tivessem a oportunidade de pleitear o reconhecimento do status de refugiado em outros países, como a Jamaica, Cuba, México, Bahamas, Ilhas Cayman ou qualquer outro país na região.

Com tais pontos dissecados, a CIDH considerou que os EUA interceptaram e repatriaram sumariamente solicitantes de refúgio haitianos, sem o processamento de suas demandas, além de terem violado o Artigo XXVII da DADDH pela interceptação dos haitianos e impedimento ao exercício do direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro.

Com relação à alegação dos petionários de violação do direito à vida, principalmente por todas as violências que foram expostas durante todo esse processo, além da brutalidade que foram submetidos ao retornarem para o Haiti, somada às vidas perdidas tanto pela ação do governo militar quanto das interceptações malsucedidas, a CIDH concluiu que houve a violação em razão da prática de interceptação e repatriação sumária. Já no que concernia ao direito à liberdade, a CIDH também entendeu que teria havido violação desse direito com a prática da interceptação e repatriação dos haitianos.

A CIDH indicou que as provas apresentadas pelos peticionários eram contundentes por demonstrarem que a segurança dos haitianos foi violada, de acordo com o Artigo I da DADDH, quando retornaram ao seu país, sendo expostos a atos de brutalidade por parte do governo militar. No que concernia ao direito à igualdade, Artigo II da DADDH, os peticionários alegaram que a política de interdição era aplicada somente em relação às pessoas de nacionalidade haitiana, sendo, portanto, uma política discriminatória. Já o Estado alegou que não fazia distinção contra haitianos, e que esses foram até tratados de forma mais preferencial que outros estrangeiros. Neste sentido, a CIDH opinou pelo reconhecimento da violação ao direito à igualdade perante a lei pelos EUA contra os haitianos, uma vez que a forma com a qual os haitianos foram interditados era diferente das demais nacionalidades, principalmente ao não conceder o direito de apresentação de sua demanda para que pudessem reivindicar o reconhecimento do status de refugiados. A CIDH destacou que a violação do Artigo II decorria também da diferenciação injustificada no tratamento de pessoas da mesma classe ou categoria. Portanto, a opinião de que os haitianos não teriam direito substantivo ao asilo, de acordo com as disposições do Artigo XXVII, não excluiria a opinião de que o Artigo II foi infringido em razão da diferenciação não razoável entre o tratamento de haitianos e nacionais de outros países que buscavam asilo nos Estados Unidos.

Quanto à alegação de que o Artigo XVII da DADDH foi violado, a CIDH entendeu que não correu. Sobre a alegação de violação do Artigo XVIII da DADDH, a CIDH ponderou que muito embora os EUA tivessem defendido a aplicação somente para pessoas acusadas de delitos e apresentado casos de haitianos que puderam recorrer aos tribunais norte-americanos, no caso dos peticionários isso não ocorreu, uma vez que foram sumariamente repatriados, assim, concluiu que os EUA violaram o Artigo XVII. A CIDH considerou não haver violação em relação ao Artigo XXIV da DADDH.

Após toda a análise do caso, a CIDH concluiu então que o Estado violou o direito à vida, previsto no Artigo I da DADDH, direito à liberdade, Artigo I da DADDH, direito à segurança pessoal, Artigo I da DADDH, direito à igualdade, disposto no Artigo II da DADDH, direito de recorrer aos tribunais, Artigo XVIII da DADDH, e buscar e receber asilo, Artigo XXVII da DADDH.

3.1.5.9. *Caso 12.534 – Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América*⁵¹²

⁵¹² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.534.** Caso Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América. 25 jul. 2008. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/ceuu12534.sp.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

Em 15 de agosto de 2005, a CIDH recebeu uma petição apresentada por Olivia Cassin, The Legal Aid Society, em conjunto com o Professor Richard J Wilson da Clínica Internacional de Direitos Humanos da American University, Washington College of Law e Sarah Loomis Cave de Hughes Hubbard & Reed LLP contra os Estados Unidos da América. A petição foi interposta em nome da Senhora Andrea Mortlock, cidadã jamaicana que estava sob ameaça de deportação para a Jamaica, situação em que ficaria sem acesso aos medicamentos vitais para o tratamento que estava submetida para o HIV/AIDS. Em 19 de agosto de 2005, a CIDH outorgou medidas cautelares e solicitou ao Estado que não deportasse Andrea enquanto a petição estivesse pendente de análise.

A petição denunciou a violação dos Artigos XI e XXVI da DADDH em razão dos EUA não garantirem à Senhora Mortlock o direito à saúde, e à proteção contra o tratamento cruel, desumano e degradante. O Estado, por sua vez, alegou a inadmissibilidade da denúncia por não estarem caracterizadas violações de direitos humanos e pelo não esgotamento dos recursos internos, além de argumentar que a CIDH não possuiria competência para conceder medidas cautelares em relação a um Estado que não era parte da CADH. Neste caso, por ter considerado tratar-se de circunstâncias excepcionais, a CIDH decidiu no mesmo relatório sobre a admissibilidade e denúncia.

Os peticionários expuseram que a Senhora Andrea Mortlock era nacional e cidadã jamaicana e migrou com sua família para os EUA, em 20 de dezembro de 1979, aos 15 anos, como residente legal e permanente, local em que permaneceu desde então. A Senhora Mortlock era mãe de dois filhos estadunidenses e também tinha uma irmã e meio irmão, ambos cidadãos e residentes norte-americanos, e não possuía familiares ou conhecidos na Jamaica.

Por volta dos anos 1986, a Senhora Andrea Mortlock se tornou adicta à substâncias controladas e posteriormente à cocaína. Nesse contexto, foi condenada por crimes não violentos, e o antigo Serviço de Imigração de Naturalização dos Estados Unidos iniciou um processo de deportação. Em 18 de abril de 1995, um juiz de imigração ordenou sua remoção à revelia, não houve apelação da defesa e a ordem de deportação se tornou definitiva. Em 1998, a Senhora Andrea Mortlock foi diagnosticada com a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS) e iniciou o tratamento para a doença. Como resultado de seu estado de saúde sofreu uma série de infecções e doenças oportunistas. Ao momento da apresentação das peças processuais, a CIDH informou que os peticionários demonstraram que a Senhora Andrea Mortlock se encontrava em tratamento com médicos especializados, fazendo utilização de medicações retrovirais para sua sobrevivência.

Em abril de 2000, a Senhora Andrea Mortlock foi presa, declarando-se culpada pela posse ilegal de propriedades roubadas, como resultado, o Serviço de Imigração e Naturalização a colocou sob custódia, em que permaneceu por aproximadamente 2 (dois) anos. Foram dispensadas várias tentativas, que se mostraram infrutíferas, para obter a liberação da custódia do Serviço de Imigração e Naturalização, que só veio a ser deferida em 2003, graças a um *habeas corpus*, em que a defesa da Senhora Andrea Mortlock argumentou que as autoridades jamaicanas se recusaram a emitir os documentos de viagem para sua repatriação, em razão da sua condição de saúde.

Em 11 de agosto de 2005, a Senhora Andrea Mortlock foi detida de forma inesperada quando compareceu perante ao oficial de deportação, em Nova Iorque, e de acordo com os peticionários, foi levada para a Cadeia do Condado de Passaic, local em que foi inicialmente privada do acesso aos seus medicamentos, motivo pelo qual sua saúde rapidamente se deteriorou. Em 19 de agosto de 2005, a CIDH outorgou medidas cautelares e solicitou que os Estados Unidos da América se abstivessem de deportar a Senhora Andrea Mortlock antes do exame de sua petição. Em 13 de setembro a Senhora Andrea Mortlock foi liberada e sua ordem de deportação foi adiada até 2006.

Assim, os peticionários argumentaram que a condição da Senhora Andrea Mortlock era de ameaça à sua vida, e sua deportação equivaleria condená-la a sofrimento prolongado e até mesmo uma morte prematura. A vítima não teria acesso aos seus medicamentos, não teria médicos, familiares ou amigos conhecidos na Jamaica, além do fato de não poder se sustentar diante de tamanhas limitações.

Os peticionários afirmaram que se o Estado deportasse a Senhora Andrea Mortlock, seria responsável pela violação dos direitos consagrados nos Artigos XI e XXVI da DADDH. Se fosse deportada estaria impedida de levar adiante seu tratamento médico, o que violaria o Artigo XI e atentaria contra sua segurança pessoal, uma vez que o tratamento contra o HIV/AIDS seria um direito à saúde em várias dimensões dos direitos humanos. Caso a Senhora Mortlock fosse deportada à Jamaica, sem o tratamento e medicação necessários, aceleraria sua morte, o que seria equivalente a um trato cruel, desumano e degradante, violando o Artigo XXVI da DADDH.

Segundo relataram os peticionários, a defesa da Senhora Andrea Mortlock teria solicitado mais de uma vez ao Departamento de Segurança Interna para que reabrisse o caso e revogasse a ordem de deportação que havia sido emitida, com base em razões humanitárias, porém, todos os pedidos foram negados, mesmo com a saúde da Senhora Andrea Mortlock debilitada, e na data de aprovação do relatório pela CIDH a ordem de deportação ainda estava em vigor.

Os peticionários alegaram que existiam dúvidas sobre a efetividade, e mesmo se seria possível, ingressarem com novas ações internas contra a ordem de deportação, uma vez que a Lei

de Reforma da Imigração Ilegal e Responsabilidade dos Imigrantes, de 1996, daria aos juízes migratórios pouca discricionabilidade para reabrir casos. No caso da Senhora Andrea Mortlock, alegaram que não haveria como apelar, pois, não possuíam uma base sólida para argumentarem que o juiz de imigração teria abusado do poder discricionário ao reabrir seu caso, afirmam que se quisessem recorrer à Diretoria de Imigração (BIA) ou ao Tribunal de Apelações, não teriam um recurso administrativo ou judicial adequado ou eficaz, já que tais entidades não consideravam os princípios internacionais ou a ajuda humanitária. Portanto, os recursos internos seriam inúteis, uma vez que não ofereceriam os meios adequados para proteger os direitos da Senhora Andrea Mortlock, previstos no Artigo XI e XXVI, o que seria a exceção à regra do esgotamento dos recursos internos.

Os peticionários defenderam que uma política migratória seria apenas uma política, e os direitos fundamentais não poderiam estar sujeitos às decisões políticas, e que deveria ter menor status que um direito humano reconhecido internacionalmente. Dessa forma, a legislação interna citada pelo Estado seria aplicável para a regulamentação da imigração quando não estivesse se tratando de uma obrigação de proteger direitos humanos.

Já o Estado disse não discordar com relação ao estado de saúde da Senhora Andrea Mortlock, mas, questionou a competência da CIDH para conceder as medidas cautelares e admitir a petição. O Estado também apresentou sua versão fática sobre o caso. Iniciaram informando que a demandante foi admitida como residente legal em 20 de dezembro de 1979, sendo colocada em processo de deportação pela primeira vez em 1989, por ter sido classificada como deportável pela infringência da lei de Imigração e Nacionalidade, motivada pela venda de cocaína. O Estado afirmou que a acusada aceitou ser deportada, porém, buscou uma reparação judicial de deportação, contudo, não compareceu à audiência, sendo então ordenada sua deportação à sua revelia. Em 1992 o seu caso foi reaberto, no entanto, novamente não teria comparecido, e em 1995 foi ordenada mais uma vez sua deportação à revelia, sob o entendimento de que teria abandonado suas solicitações de reconsideração.

Em 1987, a Senhora Andrea Mortlock foi condenada pela venda de cocaína e recebeu uma sentença de prisão de cinco meses e cinco anos de liberdade condicional. No ano de 1988 violou a liberdade condicional e foi sentenciada novamente, dessa vez por um crime com pena cominada de um a três anos. Após sua libertação da penitenciária, em liberdade condicional, em 1990, a Senhora Andrea Mortlock foi presa e condenada cinco vezes por pequenos furtos.

A Senhora Andrea Mortlock foi colocada sob custódia em abril de 2000, porém, foi libertada em março de 2003, sob uma ordem de supervisão. O Departamento de Imigração a colocou sob custódia mais uma vez, em agosto de 2005, para a execução de uma ordem de

deportação de 1995. Em 14 de agosto de 2005, a Senhora Andrea Mortlock entrou com uma ação para reabrir o caso perante o tribunal de imigração e solicitou uma suspensão de deportação. Sua defesa argumentou que motivos humanitários justificavam a reabertura do caso de ofício. O juiz de imigração concedeu o pedido de permanência enquanto o pedido de reabertura era considerado. Em 13 de setembro de 2005, a unidade de detenção e deportação libertou a Senhora Andrea Mortlock sob uma ordem de supervisão, na pendência da decisão do juiz de imigração sobre seu pedido de reabertura do caso.

O Estado argumentou que mesmo após o início do trâmite perante a CIDH, e seu pedido de reconsideração de deportação em aberto, a Senhora Andrea Mortlock foi acusada e detida pela posse de substância ilegal e entrada ilegal em uma propriedade, e que por meio de acordo, se declarou culpada pelo crime de invasão, e em 30 de janeiro de 2006 teria sido presa novamente acusada pelo crime de porte de maconha e tentativa de venda de substância controlada.

Com relação às medidas cautelares outorgadas pela CIDH, o Estado afirmou que a medida só poderia se dar no contexto de Estados que são parte da CADH, conseqüentemente, por não serem parte na referida Convenção, não existiria disposição que permitisse tal poder específico à CIDH, sendo considerado então um ato *ultra vires*. Para os Estados Unidos da América uma das questões fundamentais no caso seria a sua soberania e a capacidade de controlar a imigração em seu território. O Estado, por meio de seu Congresso, tem o poder de estabelecer a política migratória, de forma a estipular as condições de entrada e de expulsão de um imigrante de seu território. O Estado defendeu que o Artigo XXVI da DADDH seria uma disposição que se referiria apenas aos processos penais, sendo imprópria a utilização para processos migratórios.

No mérito, o Estado defendeu que não havia nenhuma evidência que indicasse que a Senhora Andrea Mortlock estaria enfrentando um estágio avançado ou terminal de HIV/AIDS que pudesse requerer sua hospitalização. Portanto, argumentou que não havia situação de risco de vida que prevalecesse em comparação ao interesse público dos EUA de proteção à sua ordem pública. Já com relação à alegação de que a expulsão da Senhora Andrea Mortlock constituiria uma violação do direito à preservação da saúde, previsto no Artigo XI da DADDH, o Estado argumentou que o instrumento não é vinculante.

Muito embora a análise da admissibilidade esteja presente no relatório, o que interessa para os fins da pesquisa é o mérito. A CIDH realizou sua análise calcada em dois questionamentos: se a Senhora Andrea Mortlock fosse deportada, poderia receber o tratamento médico necessário ou o Artigo XI da DADDH seria violado? A deportação da Senhora Andrea Mortlock constituiria uma punição cruel, infame ou inusitada, no sentido do Artigo XXVI da DADDH?

A CIDH reconheceu que os Estados membros têm o direito, sendo uma questão de direito internacional já estabelecida, de controlar o ingresso, residência e expulsão de estrangeiros, porém, no exercício de tais prerrogativas é necessário levar em consideração algumas proteções que consagram valores fundamentais das sociedades democráticas. A política de imigração deve garantir a todos uma decisão individual, com as garantias do devido processo legal, deve respeitar o direito à vida, a integridade física, mental a família, assim como o direito da criança em receber meios especiais de proteção. Logo, a execução de uma política migratória não deve dar lugar a um tratamento cruel, degradante ou desumano, nem a discriminação baseada em raça, cor, religião ou sexo.

A CIDH considerou a questão de deportação como um procedimento civil, e que as proteções do devido processo legal que estão dispostos na DADDH, mais especificamente no Artigo XXVI, seriam aplicáveis tanto aos procedimentos civis quanto penais. A CIDH afirmou que negar a uma suposta vítima a proteção do mencionado artigo, em razão da natureza do procedimento, contradiz o objetivo e o propósito da proteção. No caso da Senhora Andrea Mortlock, o processo migratório, que culminaria em sua deportação, se deu em razão da instauração de um processo criminal, em outras palavras, o Artigo XXVI da DADDH seria especialmente relevante.

A CIDH considerou que a deportação poderia constituir uma forma de punição, e que expulsão de um estrangeiro devia levar em consideração alguns aspectos subjetivos, como o fato de que uma pessoa que permaneceu no território de um estado por poucas semanas não poderia ser equiparável ao caso de alguém que permaneceu por 30 anos, sem sua família no país de origem e ainda enfrentando uma doença possivelmente fatal. E por essas razões, a CIDH concluiu que as proteções consagradas no Artigo XXVI da DADDH eram aplicáveis ao caso da Senhora Andrea Mortlock.

À luz do Artigo XXVI, a CIDH entendeu que seria possível compreender que a deportação da Senhora Mortlock resultaria em uma pena inusitada. Neste sentido, a CIDH considerou adequado analisar se o interesse do caso era relevante ao ponto de não ser contestado por autoridades de um Estado civilizado. O parâmetro aplicável seria em determinar se a deportação criaria sofrimentos extraordinários para a pessoa a ser deportada e sua família, a ponto de ser quase uma sentença de morte, levando-se em consideração as possibilidades de tratamento médico e assistência familiar. A CIDH concluiu que deportar conscientemente a Senhora Andrea Mortlock para a Jamaica, conhecendo a fragilidade do sistema de tratamento para HIV/AIDS do país, além da discriminação, constituiria uma violação aos seus direitos, e uma sentença de sofrimento prolongado e morte prematura. Com relação ao Artigo XI, a CIDH considerou que não havia

implicação ao direito à saúde previsto na DADDH, pois não foi negado acesso à assistência médica nos EUA.

*3.1.5.10. Caso 12.562 – Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América*⁵¹³

Em 27 de dezembro de 2022 e 17 de julho de 2003 a CIDH recebeu petições do Centro Pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL), do escritório de advocacia Gibbs Houston Pauw e do Centro pelos Direitos Humanos e Justiça em face dos Estados Unidos da América, em nome de Wayne Smith e seus filhos, e de Hugo Armendariz e seus filhos, relativas à deportação dos Senhores Smith e Armendariz.

Em linhas gerais, os peticionários afirmaram que os Senhores Smith e Armendariz, que eram residentes legais permanentes nos EUA, foram submetidos à deportação, sem que fosse permitida a apresentação de defesa nas cortes administrativas e judiciais do país em que pudessem ser arguidas questões humanitárias, como a duração do período de residência legal, os vínculos familiares construídos, as potenciais dificuldades que os familiares deixados nos EUA poderiam enfrentar, o vínculo (ou falta dele) com o país de origem, o alcance da reabilitação e a contribuição social das vítimas para os EUA, e quaisquer considerações médicas ou psicológicas, e a gravidade do delito das supostas vítimas e sua idade quando o cometeram.

Para os peticionários, o Estado teria violado os direitos protegidos pelo Artigo I da DADDH (direito à vida, à liberdade, à segurança e a integridade pessoal), Artigo V (direito à proteção da honra, da reputação pessoal e da vida particular e familiar), Artigo VI (direito à constituição e proteção da família), Artigo VII (proteção à maternidade e à infância), Artigo IX (direito à inviolabilidade do domicílio), Artigo XVIII (direito à justiça) e XXVI (direito ao processo regular).

Segundo os peticionários, o Senhor Smith, que era um residente legal permanente nos EUA, foi deportado do país em conformidade com as disposições inseridas pela IIRIRA e AEDPA na Lei de Imigração e Naturalização, em razão de condenação por delito grave. Contudo, alegaram que tais modificações ampliaram a definição legal de crime grave, incluindo delitos relativamente menos graves, e eliminaram a discricionariedade que os tribunais

⁵¹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.562.** Caso Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América. 12 jul. 2010. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,IACHR,502ccca62.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

possuíam para considerarem questões humanitárias e outras considerações legítimas, o que violaria o direito internacional.

Narraram que o Senhor Smith nasceu em Trinidad e Tobago, e se transferiu para os EUA em 1967, quando tinha 10 anos de idade, como dependente de uma pessoa com visto diplomático. Alguns anos depois seus pais se separaram e ele permaneceu com sua mãe nos EUA. No ano de 1974, o Senhor Smith tornou-se residente legal permanente naquele país, porém, em fevereiro de 1990, foi acusado de possuir cocaína para venda. Os peticionários argumentaram que ele se declarou culpado, cumpriu 3 (três) anos de prisão, e após sua soltura, continuou a prestar serviços sociais e religiosos na penitenciária, trabalhou como conselheiro antidrogas e concluiu seu curso universitário básico.

No ano de 1996 o Senhor Smith contraiu matrimônio com uma mulher estadunidense, com quem teve uma filha, nascida também nos EUA, além disso, ele já possuía outros dois filhos, também estadunidenses, de um relacionamento anterior. Com sua esposa construiu uma empresa de limpeza e construção. O Serviço de Imigração e Naturalização iniciou os procedimentos em face do Senhor Smith em março de 1996, porém, segundo os peticionários, nesse momento ainda não haviam sido aprovadas as alterações na Lei de Imigração e Naturalização, ou seja, era possível a isenção da deportação por razões humanitárias, previsão legal por meio da qual os juízes de imigração poderiam cancelar a ordem de deportação.

Contudo, no momento em que se tratou do caso do Senhor Smith na Corte de Imigração, as alterações legislativas já haviam ocorrido, motivo pelo qual o magistrado ao proferir a sentença afastou a possibilidade de isenção da deportação em caso de cometimento de delitos graves. Após a sentença e os recursos denegatórios, o Senhor Smith foi deportado para Trinidad e Tobago, em 7 de dezembro de 1998. Após reingressar novamente ao território dos EUA, em 1999, o Senhor Smith foi novamente preso e deportado, em 13 de dezembro de 2001.

O Senhor Armendariz enfrentou o mesmo contexto de mudança legislativa já anteriormente citada. Nasceu no México, mas mudou-se para os EUA com 2 anos de idade, e se tornou residente legal permanente 6 anos depois. Os peticionários explicaram que o Senhor Armendariz era casado com uma mulher estadunidense, tendo uma filha adolescente e uma enteada estadunidense, também afirmaram que o Senhor Armendariz não possuía parentes próximos no México, nem o domínio da língua espanhola.

Em 15 de setembro de 1995, o Senhor Armendariz foi condenado por posse de cocaína para venda, além de possuir apetrechos para o uso de drogas, e ter atrapalhado o julgamento. Em 5 de abril de 1996, quando o Senhor Armendariz cumpria sua sentença em um campo de trabalho de segurança mínima, o *Immigration and Naturalization Service* emitiu uma ordem

judicial, para justificar sua ação ou reclamação, sob a alegação de que o Senhor Armendariz poderia ser deportado.

Assim, como o Senhor Smith, o Senhor Armendariz buscou a isenção da deportação por razões humanitárias, sob a alegação que seu caso havia começado antes da alteração legislativa, porém, também não obteve êxito, com o juiz de imigração expedindo uma ordem de deportação em 16 de abril de 1997.

Os peticionários alegaram que a definição ampliada de delito grave estava sendo aplicada de forma retroativa, além das modificações legislativas IIRIRA e AEDPA eliminarem o direito à uma revisão judicial, em uma corte federal, de uma decisão administrativa da Junta de Apelações de Imigração, com base em delitos graves e outros delitos criminais. Dessa forma, as supostas vítimas não teriam um recurso que pudesse ser apresentado para apelar da ordem de deportação ou recorrer às considerações sociais ou humanitárias.

Argumentaram que as disposições IIRIRA e AEDPA violaram o direito à família estabelecidos nos Artigos V, VI e VII da DADDH, especificamente porque a deportação seria realizada sem considerar os fatores humanitários, tais como a unidade familiar, os direitos dos filhos das presumidas vítimas, e as dificuldades materiais e emocionais que a deportação significaria para a família que permaneceria no território norte-americano. Muito embora os peticionários reconhecessem que os direitos previstos nos artigos mencionados não eram absolutos, deveriam ser ponderados com relação ao direito do Estado de implementar uma política migratória razoável.

Os peticionários defenderam que a CIDH já havia considerado em outras oportunidades que os Artigos V e VI da DADDH proibiriam a interferência arbitrária ou ilegal na vida familiar e que a interferência do Estado só poderia ser justificada em caso de necessidade imperiosa de proteção da ordem pública, e quando os meios são proporcionais aos fins. Os peticionários também sustentaram que o Estado era responsável pelas violações dos direitos das crianças, filhos das vítimas, conforme o Artigo VII da DADDH.

Os peticionários aduziram que o Estado havia violado os direitos previstos no Artigo XVIII, direito à justiça, e Artigo XXVI, direito a um processo regular. Afirmaram que para que as supostas vítimas tivessem procedimentos de imigração considerados efetivos, o Estado deveria oferecer a oportunidade de apresentarem sua defesa por razões humanitárias e permitir que um tribunal analisasse e considerasse a tese em sua decisão final. Ao negar tal oportunidade, o Estado teria os privado do direito à um recurso adequado e efetivo, violando os Artigos XVIII e XXVI da DADDH.

O Estado, por sua vez, alegou que suas ações não geraram violações aos direitos das supostas vítimas. Em linhas gerais, defendeu que possui a faculdade de expulsar de seu território estrangeiros que tenham cometido crimes, em consonância com o direito internacional; que as alterações legislativas chamadas IIRIRA e ADEPA eram razoáveis e se coadunavam com as obrigações internacionais contraídas pelos EUA; e que a interpretação dos peticionários sobre a DADDH era muito ampla.

Os EUA iniciaram sua defesa afirmando que conforme o direito internacional, um Estado soberano possui a ampla autoridade para estabelecer sua legislação migratória e lançar mecanismos de controle de admissão e expulsão de estrangeiros de seu território. Além disso, disseram reconhecer que as previsões legais de expulsão de residentes não cidadãos devem observar as obrigações em matéria de direitos humanos e refugiados.

Nesse mesmo sentido, ressaltaram que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967 reconheceram que os requerentes de asilo que cometeram crimes não políticos graves fora de seu país de origem não seriam elegíveis para essa proteção, assim como os que foram condenados por delitos graves e representassem grave perigo para a comunidade estariam excluídos da proteção conferida pelo *non-refoulement*. O Estado então defendeu que pela proteção da ordem e segurança pública teria o direito e dever decorrente de sua soberania de eliminar o perigo em potencial de seu território. Dessa forma, considerou que caso a CIDH entendesse que teria havido alguma violação à DADDH, constituiria uma interferência não permitida em seu direito fundamental ao autogoverno, e poderia inibir sua capacidade de proteger seus cidadão e residentes legais contra ameaças à segurança.

Com relação às alterações legislativas estabelecidas pelas IIRIRA e ADEPA, os EUA argumentaram que o marco legal foi razoável, na medida em que equilibrou o viés humanitário a possibilidade de deportação de criminosos estrangeiros que tivessem cometido crimes graves e que pudessem colocar a segurança pública em risco.

O Estado explicou que os peticionários se basearam em uma interpretação muito ampla da DADDH, e que esta não conferiria aos estrangeiros uma liberdade de interesses familiares ou de relações privadas que prevalecessem aos interesses legítimos do país em regular a residência de pessoas estrangeiras consideradas criminosas em seu território. O Estado expôs que por tal motivo não haveria necessidade de promover o devido processo às supostas vítimas por direitos que não possuíam, assim, de acordo com o Artigo XXVIII da DADDH, tinha o poder de limitar os direitos dessas pessoas em prol da segurança de todos.

Já no que dizia respeito aos Artigos V e VI da DADDH, o Estado sustentou que as normas só seriam aplicáveis contra ações diretas do Estado dirigidas a prejudicar a vida

familiar, não protegendo contra consequências secundárias de ações legais e razoáveis do Estado. Portanto, os direitos à família e à vida privada estariam inerentemente limitados pelo exercício da soberania.

Com relação às denúncias de violação do Artigo XVIII, direito à justiça, o Estado afirmou só serem pertinentes se houvesse a privação do exercício de outros direitos protegidos pela DADDH, e por não estarem configuradas violações aos Artigos V, VI e VII, não seria possível falar na violação do Artigo XVIII. Já no que tangia a alegação de violação ao Artigo XXVI, o Estado disse que tal disposição seria aplicável somente aos processos criminais, porém, caso a CIDH considerasse a aplicação de tal artigo para processos migratórios, os EUA asseveraram que as supostas vítimas teriam usufruído do devido processo legal nos termos do Artigo XXVI da DADDH.

Inicialmente a CIDH analisou o direito à vida familiar e os direitos da criança, previstos nos Artigos V, VI e VII da DADDH. Utilizando como sua jurisprudência o caso *Andrea Mortlock v. Estados Unidos*, em que a Comissão entendeu que a vítima tinha um direito subjetivo a não sofrer castigo cruel, infame ou incomum em relação à uma ação direta do Estado ou consequências das mesmas, a CIDH considerou que no caso em comento, a ação do Estado afetava diretamente a pessoa, com reverberação em sua vida familiar.

A CIDH defendeu que já havia reconhecido que de acordo com o direito internacional os Estados membros possuem a faculdade de controlar o ingresso, residência e expulsão de não cidadãos. Por outro lado, a CIDH ressaltou que o exercício de tal direito pelo Estado deve ter em conta as proteções consagradas por valores fundamentais compartilhados pelas sociedades democráticas. Assim, a política migratória deve garantir que todos possuam uma decisão individual com as garantias do devido processo legal, com observância do direito à vida, à integridade física e mental, familiar, e as garantias dos direitos da criança e meios especiais de proteção. Em suma, a CIDH indicou que os direitos nesse tema não são absolutos, nem no âmbito de ação do Estado, nem os direitos da pessoa não cidadã do país em questão.

Além dos pontos já mencionados, a CIDH ressaltou que deve ser considerado o melhor interesse da criança durante o procedimento de expulsão dos pais, uma vez que o Artigo VII da DADDH estabelece que toda criança tem direito à proteção, cuidado e ajuda especial, ou seja, no contexto de um processo judicial em que seus direitos possam ser afetados, é crucial que se busque o melhor interesse da criança.

Com relação a argumentação estatal de que o equilíbrio infringiria de forma equivocada o exercício de sua soberania, por permitir que estrangeiros criminosos permanecessem em seu território de forma impune pelo simples fato de possuírem família no país, a CIDH considerou

que tais argumentos não possuem embasamento. A CIDH entendeu que uma prova de razoabilidade é o único mecanismo possível para conseguir uma decisão judicial justa que contemple tanto os direitos humanos do indivíduo, quanto as necessidades elencadas pelo Estado. Nesse aspecto, nem o Senhor Smith ou o Senhor Armendariz tiveram uma oportunidade de apresentarem suas defesas humanitárias contra a deportação, nem tiveram seu direito à família considerados antes da execução da medida, sequer considerados o melhor interesse da criança no caso de seus filhos, que eram cidadãos norte-americanos.

A CIDH concluiu que pela impossibilidade de apresentação da defesa humanitária, a desconsideração do direito à vida familiar e ao melhor interesse da criança de forma individualizada, o Estado violou os Artigo V, VI e VII da DADDH.

Já em sua análise do Artigo XVIII da DADDH, a CIDH reafirmou que quando o Estado não promove um recurso adequado e efetivo para os casos em que há uma violação de um direito fundamental consagrado na DADDH, a omissão gera uma violação independente do direito à proteção judicial disposto no Artigo XVIII da DADDH. Dessa forma, a CIDH concluiu que em razão do Estado não oferecer às supostas vítimas um mecanismo judicial para apresentarem suas defesas por razões humanitárias e oferecer uma reparação efetiva em caso de fundamento e a preservação de seus direitos fundamentais, constituiriam violações independentes dos Artigos XXVI e XVIII da DADDH.

*3.1.5.11. Caso 9903 – Rafael Ferrer-Mazorra y otros v. Estados Unidos da América*⁵¹⁴

Em 10 de abril de 1987 a CIDH recebeu uma petição apresentada por seis organizações: o escritório de advogados de Washington D.C. Covington and Burling; Atlanta Legal Aid Society; Southern Minnesota Regional Legal Services; International Human Rights Law Group; American Civil Liberties Association e Lawyers Committee for Human Rights.

A petição foi interposta em nomes de nacionais da República de Cuba que formavam parte da “flotilha da liberdade” de Mariel que se dirigiu aos EUA em 1980, também referidos como cubanos de Mariel. Quando a petição foi apresentada, aproximadamente três mil cubanos teriam sido detidos nos EUA por entrada irregular em seu território. Os peticionários alegaram a violação dos Artigos I, II, XXVII, XVIII, XXV e XXVI da DADDH em relação ao período em que

⁵¹⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 9903**. Caso Rafael Ferrer-Mazorra y otros v. Estados Unidos da América. 4 abr. 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/EEUU9903.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

estiveram detidos nos EUA, sem a possibilidade de utilizarem de mecanismos adequados para revisar a legalidade do encarceramento.

Os peticionários buscaram estabelecer o contexto anterior a chegada dos cubanos de Mariel aos EUA. Os cubanos detidos pertenceriam a um grupo de aproximadamente 125 mil pessoas que fugiram para os Estados Unidos a partir do porto de Mariel, em Cuba. A situação se desenvolveu após um incidente, em abril de 1980, quando um grupo de cubanos procurou refúgio na Embaixada do Peru, em Havana. O presidente cubano, Fidel Castro, permitiu a emigração aos EUA de alguns dos membros desse grupo, saindo do porto de Mariel, e do outro lado o presidente Jimmy Carter, dos EUA, declarou que os cubanos seriam recebidos de coração e braços abertos, o que gerou um grande fluxo migratório de cubanos tentando sair do país.

Os peticionários alegaram que antes de sua chegada em solo norte-americano, os estrangeiros que buscavam se fixar nos EUA conseguiam obter uma liberdade condicional flexível, o que não ocorreu com os cubanos, que foram detidos em sua chegada aos EUA, e seu grande número criou dificuldades processuais ao Serviço de Imigração e Naturalização dos Estados Unidos, principal autoridade federal competente para atuar em questões migratórias. Alguns cubanos de Mariel foram posteriormente postos em liberdade, enquanto outros nunca foram liberados da custódia, sob a justificativa de seu estado mental instável ou por possuírem antecedentes criminais em Cuba.

Assim, os peticionários afirmaram que os cubanos estavam sob uma detenção indefinida nos EUA, sem que houvesse uma avaliação adequada de cada caso e quanto a necessidade da manutenção da reclusão. Sustentaram que até o momento da apresentação de sua petição o único mecanismo possível de revisão da detenção dos cubanos era o chamado “Plano de Revisão” do INS, que seria inadequado e rudimentar, por basear-se principalmente na ficha de cada cubano, além do fato de ter sido suspenso em 1985, após uma tentativa de acordo entre EUA e Cuba, em que esse último concordou em aceitar o retorno de mais de dois mil e setecentos cubanos, acordo que foi descumprido.

Relataram que desde 1985 nenhum procedimento havia sido criado pelo Poder Legislativo e Executivo para revisar individualmente os casos, nem os tribunais requisitaram. A política estatal previa que os cubanos que estivessem detidos só seriam libertados se se instalassem em centros de recuperação antes da obtenção da liberdade condicional plena, muito embora não houvesse vagas em tais centros. Ademais, os peticionários indicaram que os tribunais norte-americanos consideravam que os detidos cubanos não teriam adentrado o território, e por isso, não gozavam das mesmas garantias do devido processo legal que outros estrangeiros. Nesse sentido,

reafirmaram a necessidade da realização de audiência individualizadas para que se determinasse adequadamente as medidas para cada caso.

Com base nesse pano de fundo, os peticionários alegaram que o Estado era responsável pela violação dos Artigos I, XVII, XXV e XXVI da DADDH, em especial no que tangia o direito dos indivíduos de não terem sua liberdade privada sem que o ato fosse determinado através do devido processo legal. Também fundamentaram sua posição em relatórios da CIDH, em que se criticou a privação de liberdade por tempo prolongado ou indefinido, sem o devido processo legal ou acusação formal, não sujeitas a revisão judicial. Observaram que o Artigo XVII da DADDH garante a todos os indivíduos o direito de ser reconhecido como sujeitos de direito e obrigações, assim como gozar de direitos civis fundamentais, decorrentes do atributo de pessoa humana e não da nacionalidade.

Em sua resposta apresentada em 9 de outubro de 1987, o Estado afirmou que após a ocupação da embaixada peruana por mais de dez mil cubanos, o presidente dos EUA permitiu a entrada de três mil e quinhentos cubanos como refugiados, com o preenchimento dos requisitos da legislação aplicável em matéria migratória e de refúgio. No entanto, alegaram que o transporte aéreo ordenado desse grupo foi interrompido pelo governo cubano, que anunciou a permissão de saída para todos que desejassem ir para os EUA, pelo porto de Mariel, o que gerou uma intensa movimentação de transportação de pessoas entre Mariel e a Flórida. Segundo o Estado, houve um requerimento com advertências divulgadas pela Guarda Costeira e o Serviço de Alfandega dos EUA em inglês e espanhol para que a atividade cessasse em vista de sua ilegalidade. O Estado argumentou que soube que o governo cubano havia misturado aos fluxos migratórios criminosos e pessoas com grave sofrimento mental, e por este motivo, a Casa Branca teria anunciado maior cuidado nas entrevistas e checagem dos antecedentes criminais.

Os EUA informaram que o fluxo descontrolado de migrantes cubanos permaneceu até setembro de 1980, e que mesmo com a exigência de suspensão das entradas ilegais, o presidente do país teria anunciado que por razões humanitárias aceitaria pessoas fugindo de Cuba que haviam sido pré-selecionadas, em especial os que buscavam refúgio na Repartição de Interesses dos Estados Unidos, ou na Embaixada do Peru, em Havana.

Até o fechamento do porto de Mariel, em 26 de setembro de 1980, mais de cento e vinte e cinco mil cubanos sem visto chegaram aos EUA. O Estado afirmou que aproximadamente vinte e três mil admitiram ter antecedentes criminais, e quando o processo de triagem foi concluído, em agosto de 1981, mil e oitocentas pessoas permaneciam detidas, sendo esses inelegíveis para admissão em território norte-americano. O Estado relatou que aproximadamente cento e vinte e três mil do total de cento e vinte e cinco mil cubanos foram libertados por ordem do Procurador

Geral, mesmo não possuindo a documentação migratória e o direito de entrar nos EUA. Aqueles que cometeram crimes nos EUA tiveram sua liberdade condicional revogada. O Estado afirmou que durante todo esse período o governo de Cuba teria se recusado a receber de volta os nacionais cubanos não aceitos nos EUA e detidos, o que gerou a situação de detenção indefinida.

Entre idas e vindas nas negociações para o retorno dos cubanos de Mariel para o país de origem, e Planos de Revisão da situação dos cubanos em território norte-americano, ficou decidido que independentemente dos acordos de imigração entre os dois países, o Procurador-Geral dos Estados Unidos determinou que todos os cubanos de Mariel que retornariam teriam seu caso analisado pelo Painel Examinador Especial do Departamento de Justiça antes da decisão final sobre o retorno.

O Estado afirmou que a detenção dos cubanos não configurou violação das obrigações internacionais, mas foi necessária pela negativa de Cuba em aceitar o retorno dos detidos, dessa forma, não se tratou de uma punição, mas uma medida necessária de imigração. O Estado alegou que os cubanos careciam de direitos processuais de revisão de seus casos, mas, instituiu um Plano de Revisão especial para revisar cada caso e determinar se a liberação era apropriada ou não.

Na visão estatal, o país teria uma autoridade considerada ilimitada para impedir a entrada de estrangeiros em seu território, com a exceção apenas da previsão do *non-refoulement* da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados. O Estado defendeu que

133. Como corolário disto, o direito internacional - de acordo com o Estado - sempre insistiu na obrigação de todos os Estados aceitarem o regresso dos seus próprios nacionais, de protegerem os indivíduos e evitarem violar os direitos dos Estados que possam, como um resultado, ficar com estrangeiros indesejados. Na opinião do Estado, esta obrigação é “interdependente” com o direito dos Estados de excluir estrangeiros, e portanto, aceitar o argumento dos peticionários de que os estrangeiros excludíveis deveriam ser libertados, a menos que sejam considerados pessoas “perigosas” sabendo que devem ser libertados nas comunidades de outros Estados, independentemente do seu estatuto legal de exclusão”. O Estado sustenta que o presente caso ilustra precisamente este dilema.

134. Além disso, a este respeito, o Estado argumenta que a autoridade para excluir estrangeiros inclui o direito de detê-los enquanto se aguarda a sua expulsão, e cita casos de prática estatal em apoio a um “amplo reconhecimento do direito de deter estrangeiros excludíveis... inclusive no que diz respeito aos refugiados.” Em particular, o Estado refere-se à situação em que países, incluindo o México, Honduras e Costa Rica, detiveram refugiados em campos “indefinidamente” até o seu regresso ao seu país ou a um terceiro país, porque o país anfitrião não o fez ou não pode, ou podem não querer reassentá-los. O Estado afirma a este respeito que a comunidade internacional não questionou o direito legítimo dos Estados de controlar a presença de refugiados desta forma, nem sugeriu que tal detenção viola as normas básicas dos direitos humanos. Em suas observações de 2 de julho de 1988, o Estado também fez referência a este respeito à situação dos refugiados vietnamitas em Hong Kong, que naquela época, segundo o Estado, estavam mantidos em “campos fechados” desde 1982. O Estado citou, em particular, um anúncio da intenção de Hong Kong de colocar

todos os vietnamitas que chegam de navio e considerados inelegíveis para o estatuto de refugiado, num campo fechado, em condições austeras, sem o direito de requerer a reinstalação em países terceiros ou de ingressar na sociedade de Hong Kong . O Estado alega a este respeito que, embora alguns tenham criticado a decisão de Hong Kong por razões políticas, não foi de forma alguma sugerido que violaria o direito internacional. (tradução livre)

O Estado também sustentou que não havia nenhuma expressão nas disposições dos Artigos I, XVII, XXV ou XXVI da DADDH que garantisse aos estrangeiros o direito de permanecer em liberdade no país de sua escolha ou no país que seu próprio governo ilegalmente os expulse. Além disso, defendeu que o Artigo XXV e XXVI da DADDH se referem aos processos penais e não migratórios. O Estado defendeu que a prática norte-americana em relação aos cubanos de Mariel havia sido mais razoável e generosa do que exigiria a DADDH e a prática habitual de outros Estados que estivessem em situação de recepção de fluxos migratórios massivos similares.

Em sua análise, a CIDH explicou que o direito à liberdade consagrado no Artigo I da DADDH, assim como em outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, está intrinsecamente ligado ao exercício da liberdade física, aplicando-se a todos os indivíduos que estejam sob a autoridade estatal, sendo concedido a todos, em atenção ao direito à igualdade. Por outro lado, a CIDH ponderou que o Artigo XXV da DADDH estabeleceu que o direito à liberdade não é absoluto, permitindo que o Estado restrinja ou prive a liberdade dos indivíduos em determinadas condições. A jurisprudência da CIDH e outras autoridades entendiam que as circunstâncias que permitem a privação de liberdade não se limitariam apenas aos casos de investigação e punição de delitos graves, mas em outras esferas em que o Estado possa exercer sua soberania, o que inclui a entrada e permanência de estrangeiros, porém, qualquer que seja a privação de liberdade, deve ser informada pelas normas constantes no Artigo XXV da DADDH.

A CIDH também destacou que quando o Artigo XXV da DADDH fala em legalidade, está se referindo à observância dos procedimentos estabelecidos previamente na lei, ou seja, o respeito às normas de direito subjetivo e processual, e para além disso, as normas de direito interno devem estar em conformidade com os propósitos do Artigo XXV.

212. Portanto, ao avaliar a relevância das instâncias de prisão preventiva e outras detenções nos termos do Artigo XXV da Declaração são especificados três requisitos fundamentais que devem ser satisfeitos em tais circunstâncias: primeiro, a prisão preventiva, por alguma razão de segurança pública, deve basear-se em fundamentos e procedimentos estabelecido por lei; em segundo lugar, não pode ser arbitrário, e em terceiro lugar, o controle judicial de supervisão deve ser oferecido sem demora. Em situações de detenção contínua, isto inclui necessariamente supervisão em intervalos regulares. (tradução livre)

A CIDH entendeu que pela dinâmica dos fatos é nítido que a detenção dos peticionários foi de natureza administrativa em razão da situação migratória, dessa forma, a Comissão entendeu que as disposições do Artigo XXV da DADDH se aplicariam aos peticionários. A CIDH considerou que as disposições de direito interno dos EUA que embasaram a privação de liberdade dos peticionários eram contrárias as prescritas nos Artigos I e XXV da DADDH, pois, não reconheceria nenhum direito à liberdade, desse modo, trata-se de uma presunção de detenção e não uma presunção de liberdade, e por isso, é incompatível como o propósito dos Artigos I e XXV. Conseqüentemente, a Comissão considerou que o tratamento dado pela legislação e dirigido aos peticionários era incompatível com o Artigo 1 da DADDH e seu direito a não ser arbitrariamente privado de liberdade, consagrado no artigo XXV da DADDH.

A CIDH também concluiu que os procedimentos os quais os peticionários foram submetidos abriram uma margem quase ilimitada para a possibilidade de detenção indefinidamente, o que não seria compatível com o Artigo XXV da DADDH. A CIDH afirmou considerar os procedimentos pelos quais os peticionários foram privados de liberdade arbitrários, por quatro razões principais: não havia um detalhamento dos motivos que levaram a privação de liberdade; colocaram sobre o detido a carga processual de justificar a liberação; estavam sujeitos à um alto grau de discricionariedade dos funcionários estatais, para além da razoabilidade; e não oferecia garantia de revisão da detenção em um intervalo razoável. A CIDH identificou ambiguidades na legislação interna do país no que se referia ao procedimento de detenção, o que invalidaria o princípio fundamental de que as restrições aos direitos fundamentais, quando admissíveis, devem ser razoáveis e proporcionais.

A CIDH notou que os esforços do Estado para a revisão da situação dos cubanos de Mariel se basearam em um Plano de revisão, porém, tal mecanismo estaria altamente sujeito à discricionariedade e não permitiria que as deficiências fossem sanadas através da legislação. Neste sentido, a CIDH reconheceu:

226. A esse respeito, a Comissão reconhece que o princípio de que os direitos fundamentais não podem ser restringidos exceto por lei não exclui necessariamente o uso de discricionariedade na aplicação da lei. No entanto, um processo legislativo pelo qual os indivíduos são privados de liberdade não pode, na opinião da Comissão, ser considerado suficientemente preciso, justo e previsível, como exige o artigo XXV da Declaração, quando o resultado desse procedimento depende, em última instância, da quase ilimitada arbítrio dos próprios funcionários que são responsáveis por tomar essas decisões.[102] Em tais circunstâncias, a Comissão considera que o poder discricionário concedido às autoridades públicas para privar os peticionários de sua liberdade é tão amplo que ultrapassa os limites aceitáveis. (tradução livre)

Com relação especificamente a exigência de prazos de revisão, a CIDH afirmou que é compatível com o princípio da efetividade e com o propósito do Artigo XXV da DADDH, que protege os indivíduos contra detenções arbitrárias. Assim, a CIDH concluiu que os procedimentos os quais os peticionários foram privados de sua liberdade eram arbitrários e não estavam em conformidade com os Artigos I e XXV da DADDH. Já no que concernia a ausência de revisão judicial das detenções, a CIDH compreendeu que o alcance não era suficiente para garantir de forma efetiva os direitos consagrados nos Artigos I e XXV da DADDH, o que levou a conclusão de que o Estado deteve os peticionários em violação aos Artigos I e XXV da DADDH.

Adentrando a análise das supostas violações aos Artigos II, XVII e XVIII, a CIDH destacou que embora o Artigo II não proíba completamente toda e qualquer forma de diferenciação, para que seja permitida, é necessário que exista uma justificativa objetiva e razoável. No contexto migratório, a CIDH já reconheceu que em sociedades democráticas é possível que se conceda um tratamento diferenciado em relação aos estrangeiros, como por exemplo, estabelecendo regras para sua entrada e permanência. No entanto, por força do Artigo II da DADDH, o Estado deve demonstrar que essa diferenciação é razoável e proporcional.

Segundo a CIDH, a análise identificou que os peticionários, assim como outros grupos de estrangeiros, foram submetidos a um regime jurídico e processual, em sua privação de liberdade, completamente diferente do aplicável a outras pessoas sob a jurisdição do Estado. A CIDH chegou à conclusão que a maneira pela qual o Estado privou a liberdade dos peticionários era incompatível com os Artigos XVII e XVIII da DADDH. A CIDH afirmou que nenhum dos poderes do Estado garantiu aos cubanos de Mariel a proteção adequada e efetiva do seu direito à liberdade. Com base nessas observações, a CIDH concluiu que o Estado era responsável pela violação dos Artigos II, XVII e XVIII.

3.1.5.12. *Bloco de casos Estados Unidos da América: prisão e condenação a pena de morte de cidadãos estrangeiros – Caso 12.864⁵¹⁵; Caso 11.575 e Caso 12.333⁵¹⁶ e Caso 12.341⁵¹⁷; Caso 12.644⁵¹⁸; Caso 12.421⁵¹⁹; Caso 12.430⁵²⁰; Caso 11.331⁵²¹; Caso 11.753⁵²²*

Os casos em questão tratam de cidadãos estrangeiros, em sua maioria mexicanos, que foram presos e condenados à pena de morte em alguns dos Estados norte-americanos, a saber: Texas, Virginia, Arizona, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Georgia, Missouri e Utah.

O elemento comum em quase todos os casos era a alegação por parte dos peticionários de violação ao Artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares. O que se argumentou foi a falta de notificação aos detidos de seu direito de serem informados sobre a assistência consular. O propósito do Artigo seria ajudar o réu a compreender um sistema jurídico estrangeiro e desconhecido, auxiliar o advogado de defesa na coleta de informações provenientes do país de origem do réu, e supervisionar o processo para que se assegure que não existam violações ao devido processo legal e à imparcialidade.

Os peticionários reforçaram que a Opinião Consultiva 16/99 da Corte IDH estabeleceu que o Artigo 36, 1, b da Convenção de Viena sobre Relações Consulares confere a um estrangeiro detido o direito a ser informado sobre a assistência consular, e concluiu que a ineficácia do Estado em garantir esse direito afeta todas as garantias do devido processo legal e que a pena de morte sob tais circunstâncias constituiria uma privação arbitrária do direito à vida de um indivíduo.

⁵¹⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.753.** Caso Ramón Martínez Villareal. 10 out. 2002. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/EstadosUnidos.11753.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵¹⁶ Id. **Caso 12.333.** Caso Clarence Allen Lackey Y Otros; Miguel Ángel Flores; Y James Wilson Chambers. 12 jul. 2013. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdecisiones%2F2013%2FUSPU11575ES.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵¹⁷ Id. **Caso 12.341.** Caso Clarence Allen Lackey Y Otros; Miguel Ángel Flores; Y James Wilson Chambers. 12 jul. 2013. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdecisiones%2F2013%2FUSPU11575ES.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵¹⁸ Id. **Caso 12.644.** Caso Medellín, Ramírez Cárdenas y Leal García. 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/EEUU12644.sp.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵¹⁹ Id. **Caso 12.421.** Caso Javier Suárez Medina. 24 out. 2005. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/EEUU12421sp.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵²⁰ Id. **Caso 12.430.** Caso Roberto Moreno Ramos. 28 jan. 2005. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/EEUU12430sp.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵²¹ Id. **Caso 11.331.** Caso Cesar Fierro. 29 dez. 2003. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2003port/EEUU.11331.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵²² Id. **Caso 11.575.** Caso Clarence Allen Lackey Y Otros; Miguel Ángel Flores; Y James Wilson Chambers. 12 jul. 2013. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdecisiones%2F2013%2FUSPU11575ES.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 23 ago. 2023.

Os peticionários também argumentaram que a obrigação estabelecida no Artigo 36 foi reconhecida pelos Estados Unidos da América em sua manifestação perante a Corte IDH nos processos relacionados à Opinião Consultiva 16/99, oportunidade em que concordou que a ausência de notificação ao detido estrangeiro resultaria em uma violação de direitos, em que alguns fatores eram relevantes, como a capacidade do estrangeiro em compreender o idioma, a qualidade e o caráter da representação legal que se proporciona, a necessidade e presença de interpretes e outras formas de assistência.

Em alguns dos casos mencionados, os Estados Unidos da América não apresentaram qualquer argumentação sobre a violação ao Artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, em outros, defenderam que a CIDH não possuiria competência para analisar petições fundamentadas no Artigo 36 do referido instrumento, e ainda afirmaram que a falta de notificação consular não significaria violação ao devido processo ou aos direitos humanos, completando que a convenção não seria um instrumento de direitos humanos, e então, seus mecanismos seriam implementados com base na reciprocidade, nacionalidade e função. Prosseguiram afirmando que a Opinião Consultiva 16/99 é errônea em afirmar que a violação ao direito de notificação consular é uma violação de direitos, e que a notificação consular nunca foi interpretada pela comunidade internacional como um componente essencial do devido processo legal e nenhum sistema de justiça conferiria tal caráter.

Neste sentido, a CIDH concluiu que o fato de um Estado não ter proporcionado ao estrangeiro a assistência consular prevista no Artigo 36 da Convenção de Viena sobre as Relações Consulares não conduziria necessariamente à conclusão de que foi negado ao réu o direito ao devido processo legal, mas este seria um fator que deveria ser analisado em conjunto as outras circunstâncias do caso concreto para que se possa determinar se houve um julgamento justo. Nos casos em que o Estado parte da Convenção de Viena sobre Relações Consulares não cumpre com a obrigação de fornecer a notificação ao réu sobre a assistência consular, terá a obrigação especial de fornecer informações que indiquem que o procedimento seguido contra essa pessoa cumpriu os requisitos de um processo justo, apesar de o Estado não ter cumprido sua obrigação de notificação consular.

3.1.5.12. Casos envolvendo a Venezuela e o Brasil

Muito embora não tenha sido identificado no site da CIDH, em sua relatoria de migrações, casos que tratem especificamente do atual fluxo de venezuelanos para o Brasil, é necessário indicar o que se tem a respeito desses dois países, para que se tenha um panorama do conteúdo que chegou

até o SIDH. De início, é válido já mencionar que se trata de um caso brasileiro com relatório de mérito, sobre o deslocamento interno forçado da população indígena yanomani em razão da não demarcação e realização de obras públicas em seu território; um caso venezuelano com solução amistosa, que trata da deportação de 2 nacionais espanhóis; e um caso com relatório de mérito enviado para a corte sobre atos de violência contínuos contra uma família venezuelana por agentes estatais, execuções extrajudiciais e abuso policial.

É possível observar que tanto no caso brasileiro quanto no venezuelano com relatório de mérito, a migração não era o objeto da análise principal pela CIDH, mas, aparecem como uma consequência de outras violações de direitos humanos, e também se tratam de casos em que o deslocamento forçado é interno, não ultrapassando fronteiras internacionais e território de seu país, ou seja, permanecem sob a proteção e jurisdição de seu próprio Estado de origem ou residência (o que não significa que não estejam sob a proteção do DIDH, a partir dos tratados de direitos humanos assumidos pelo Estado em questão, e eventualmente, até o DIH), e também por este motivo, não se enquadraram no recorte trazido por esta pesquisa.

De forma resumida, para contextualizar o que são os deslocamentos internos, é necessário dizer que há um documento do sistema global, desenvolvido por Francis Deng, representante especial do Secretário Geral das Nações Unidas, que são os Princípios Orientadores Relativo aos Deslocados Internos, de 1998.⁵²³ Conforme Boechat, embora os motivos que levem ao deslocamento interno possam ser similares as causas do refúgio, não há o atravessamento de fronteiras internacionais.⁵²⁴ O supramencionado documento não é uma Convenção, nem instrumento vinculativo,⁵²⁵ porém, traz uma definição de quem são os deslocados internos

Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.⁵²⁶

⁵²³ BOECHAT, Lorena Pereira Oliveira. **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Migração Forçada**. E-book. Perspectiva de complementariedade nas situações de refúgio e deslocamento interno. São Paulo: Dialética, 2020, p. 47.

⁵²⁴ Ibid., p. 47.

⁵²⁵ Interessante ponto é ressaltado por Boechat: A assistência humanitária aos deslocados internos nos Estados é realizada pelas organizações intergovernamentais. Resta então uma tarefa a mais para o ACNUR, que possui competências em seu mandato original para agir em favor dos refugiados, mas, pela peculiaridade e proximidade da situação com a dos deslocados internos, adere-se a este papel. Ibid., 2020, p. 49.

⁵²⁶ NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos**. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 14 ago. 2023.

Feitas as considerações, será apresentado um breve relato dos 3 casos, por ser o material que existe sobre esses dois países centrais para a presente pesquisa.

*3.1.5.13. Caso 12.555 – Sebastián Echaniz y Juan Víctor Galarza Mendiola v. República Bolivariana de Venezuela (Solução Amistosa)*⁵²⁷

Em 26 de novembro de 2002, a CIDH recebeu uma petição apresentada por Josefa Agudo Manzisidor, Marino Alvarado e Ramón Ortuondo, em face do Estado venezuelano pela suposta deportação ilegal do Senhor Juan Víctor Galarza Mendiola, de origem basca e nacionalidade espanhola, cuja deportação para a Espanha ocorreu em 2 de junho de 2002. Em 9 de junho de 2003, a CIDH recebeu petição dos mesmos peticionários pela suposta deportação ilegal do Senhor Sebastián Echaniz Alcorta, de origem basca e nacionalidade espanhola, deportado em 16 de dezembro de 2002, de forma que ambas as petições foram consolidadas no presente caso.

Os peticionários alegaram que as deportações violavam diversos artigos da CADH, o direito a integridade pessoal (Artigo 5), direito à liberdade pessoal (Artigo 7), às garantias judiciais (Artigo 8), proteção à honra e dignidade (Artigo 11), direito de circulação e residência (Artigo 22,6 e 8), igualdade perante a lei (Artigo 24) e proteção judicial (Artigo 5) em conformidade com a obrigação geral de respeito e garantia prevista no Artigo 1,1 da CADH, e também ao Artigo 17 que prevê a proteção da família.

Em suma, os peticionários alegaram que em 31 de maio de 2022, o Senhor Juan Víctor Galarza Mendiola, cidadão espanhol residente na Venezuela, foi detido de forma arbitrária e ilegal no estacionamento de sua residência, quando estava acompanhado de sua esposa e filha. A detenção foi realizada por agentes identificados como funcionários da Direção de Serviços de Inteligência e Prevenção, sem que fosse explicada a suposta vítima os motivos de sua prisão. O Senhor Galarza Mendiola vivia na Venezuela há 12 anos. Os peticionários alegaram que o Senhor Galarza Mendiola foi interrogado com a participação de policiais espanhóis, sendo submetido à abusos físicos e psicológicos, por suposta participação em movimento político em favor do povo basco. Houve a alegação da violação ao devido processo legal e também ao princípio da não devolução.

Assim como o Senhor Galarza Mendiola, o Senhor Echaniz Alcorta também foi supostamente detido de forma arbitrária e ilegal em seu local de trabalho, e a ação foi executada

⁵²⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.555.** Caso Sebastián Echaniz y Juan Víctor Galarza Mendiola v. República Bolivariana de Venezuela. Solução Amistosa. 21 out. 2006. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Venezuela12555sp.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

por policiais à paisana. Seus familiares não foram informados dos motivos de sua prisão, nem sobre seu paradeiro, que só foi conhecido pela divulgação do procedimento de deportação pela imprensa espanhola.

O Estado da Venezuela reconheceu a violação aos direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos nas pessoas de Víctor Galarza Mendiola e Sebastián Echaniz Alcorta, as quais causou danos morais e materiais a ambas as pessoas, bem como a seus familiares mais próximos, e nesse sentido, assumiu a obrigação de proceder à reparação dos danos morais e materiais. Assim, o Estado venezuelano assumiu sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos humanos dos cidadãos bascos Juan Víctor Galarza Mendiola e Sebastián Echaniz Alcorta, por terem efetuado a deportação ilegal e a entrega ilegal ao Estado espanhol. A esse respeito, o Estado da Venezuela reconheceu a violação dos seguintes artigos da Convenção Americana: Direito à Integridade (artigo 5), Direito à Liberdade Pessoal (artigo 7), Garantias Judiciais (artigo 8), Proteção da Honra e da Dignidade (art. a obrigação geral de respeito e garantia prevista no n.º 1 do artigo 1.º do referido instrumento; também assume a violação do artigo 13 (não repulsão por risco de tortura ou julgamento por tribunais de emergência) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

3.1.5.14. *Caso 12.488 – Miembros de la familia Barrios v. Venezuela*⁵²⁸

Em 16 de março de 2004 e 30 de dezembro de 2005, a CIDH recebeu duas denúncias apresentadas pelos peticionários Eloísa Barrios, Luis Aguilera (na função de diretor da Comissão de Direitos Humanos de Justiça e Paz do Estado de Aragua) e o Centro de Justiça e Direito Internacional, com base em uma série de casos de violência cometidos contra os membros da família Barrios, desde 1998, inseridos em um contexto de execuções extrajudiciais e abuso policial na Venezuela. Entre os fatos trazidos pelos peticionários estavam execuções extrajudiciais, detenções ilegais e arbitrárias, ataques ilegais, roubo de bens e lesões físicas cometidas por policiais do Estado de Aragua. Alegaram que os fatos não foram punidos e causaram diversos efeitos negativos, como o deslocamento de membros da família.

Os peticionários apresentaram uma série de fatos que consideravam ligados a um contexto geral de assédio contra os membros da família Barrios, iniciado em 1998 com a execução extrajudicial de Benito Antonio Barrios. Alegaram a ausência de investigação efetiva e uma

⁵²⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.488**. Caso *Miembros de la familia Barrios v. Venezuela*. 26 jul. 2010. Disponível em: <http://www.cidh.org/demandas/12488esp.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

situação de impunidade. Argumentaram que as execuções extrajudiciais faziam parte de um cenário em diversas regiões do país perpetradas por policiais, principalmente em zonas mais remotas. As vítimas costumavam ser homens jovens, pertencentes a classes sociais mais baixas, e em particular no Estado de Aragua, no caso em questão, o município de Urdaneta, no sul do Estado, que seria a região com o maior índice de execuções cometidas por agentes públicos pertencentes aos órgãos de segurança pública, produzindo então um padrão. Os integrantes da família Barrios se mudaram para outras cidades em razão dos atos de violência.

Os peticionários afirmaram que o *modus operandi* se caracterizava, entre outros elementos, por a) apresentar o evento como confronto, o que incluiria, na maioria dos casos, a alteração do local do fato e a transferência da vítima ferida ou sem vida para hospitais públicos, sem deixar informações sobre o ocorrido; b) o uso de uniformes e/ou armas e equipamentos oficiais, inclusive viaturas; c) a desqualificação pública ou criminalização da vítima, caracterizando-a como pessoa que resistiu à autoridade ou que possuiria antecedentes criminais; d) intimidação, ameaças e homicídio de testemunhas do fato e de familiares das vítimas e) falta de elucidação dos casos e total impunidade. Os peticionários alegaram violação ao direito de liberdade pessoal, proteção especial à criança, direito à integridade pessoal, direito à vida, direito à propriedade, direito às garantias judiciais e proteção judicial.

O Estado, por sua vez, alegou que as autoridades competentes estariam realizando investigações sérias e imparciais para o esclarecimento dos fatos, e que havia dado início ao julgamento. Acrescentou que, embora os autores dos fatos ainda não tivessem sido julgados, não se poderia impor sanções sem os necessários elementos para tal. Neste sentido, afirmou que as autoridades, nos diferentes processos internos, estariam atuando de forma diligente, e que seria necessário tempo para que se analisassem as provas.

A CIDH concluiu que o Estado venezuelano violou o direito à vida, integridade pessoal, à proteção da vida privado e familiar, à proteção da propriedade privada, proteção especial à criança, violação à liberdade de circulação e residência, aos direitos e garantias judiciais e proteção judicial em relação aos membros da família Barrios.

3.1.5.15. Caso 7.615 – *Comunidade Yanomami v. Brasil*⁵²⁹

⁵²⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7.615.** Caso Comunidade Yanomami v. Brasil. 5 mar. 1985. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85sp/Brasil7615.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

Em 15 de dezembro de 1980, a CIDH recebeu uma petição apresentada pelos peticionários Tim Coulter (Diretor Executivo, *Indian Law Resource Center*), Edward J. Lehman (Diretor Executivo, *American Anthropological Association*), Barbara Bentley (Diretora, *Survival International*); Shelton H. Davis (Diretora, *Anthropology Resource Center*); George Krumbhaar (Presidente, *Survival International, U.S.A.*) e outras pessoas que alegaram violações aos direitos humanos da população indígena yanomami.

Os peticionários alegaram ter ocorrido violações aos direitos humanos previstos na DADDH em relação à população indígena, em particular o direito à vida, liberdade, segurança e integridade pessoal (Artigo I), direito à igualdade perante a lei (Artigo II), direito à liberdade religiosa e de culto (Artigo III), direito à preservação da saúde e ao bem-estar (Artigo XI), direito à educação (Artigo XII), direito ao reconhecimento da personalidade jurídica e aos direitos civis (Artigo XVII) e direito à propriedade (Artigo XXIII).

Os peticionários argumentaram que entre os anos de 1979 e 1984 houve a apresentação de projetos para delimitar um parque como território indígena yanomami. Em 1982, em meio a grandes campanhas de organizações nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos e dos direitos indígenas, o governo brasileiro, por meio de portaria, estabeleceu a interdição do Território Federal de Roraima e Estado do Amazonas, em uma área contínua de 7.000.000 de hectares destinados a população indígena yanomami.

A FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas) recebeu a incumbência da proteção dos povos indígenas e a demarcação do território. A proposição foi realizada pelo presidente do órgão, porém, não se concretizou. Diante disso, ocorreu uma série de violações aos direitos humanos da população yanomami, como por exemplo, a entrada de pessoas estranhas ao povo local, difusão de doenças, e o deslocamento forçado de indígenas de suas terras por não terem se adaptado ao modelo implantado pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o que minou a forma de vida e bem-estar dessa população. Apontaram que o projeto do Parque Yanomami idealizado inicialmente não se desenvolveu por divergências e pressão de outros grupos políticos interessados no desenvolvimento da região amazônica.

Assim, os peticionários denunciaram à CIDH a violação dos direitos humanos dos indígenas yanomamis por parte do governo brasileiro e da FUNAI, em grande medida por conta: da construção da rodovia Transamazônica; da não criação do parque que protegeria o patrimônio cultural dessa população; da autorização para exploração das riquezas naturais contidas no subsolo do território; entrada em massa de estranhos à população yanomami, o que causou a transmissão de inúmeras doenças e no óbito de muitos indígenas; no não fornecimento

de cuidados médicos; e por proceder com o deslocamento da população yanomami de suas terras ancestrais, com graves consequências para a cultura, tradições e costumes yanomamis.

A CIDH concluiu que com o início da construção da BR-210 (Rodovia Perimetral Norte), o território que era habitado pela população yanomami foi invadido por operários, geólogos, garimpeiros e pessoas que visavam se fixar naquela região, sem que houvesse prévia adequação à segurança e saúde dos indígenas. A exploração de minérios na região também deu início a graves atos de violência, em razão da omissão do Estado brasileiro em adotar medidas eficazes para a proteção dos yanomamis. Diante disso, a CIDH concluiu que havia um acervo probatório suficiente para reconhecer a omissão do governo brasileiro em adotar medidas oportunas e eficazes de proteção aos indígenas yanomamis.

3.2. O fluxo migratório de venezuelanos na América Latina e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: ausência de atuação?

Diante do estudo dos casos realizado no tópico anterior, à primeira vista, a partir da radiografia dos casos analisados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pode parecer não haver uma atuação da CIDH em relação aos fluxos migratórios de venezuelanos por todo o continente americano. No entanto, é possível dizer que a CIDH já acompanhava de perto a deterioração do estado democrático de direito na Venezuela, que culminou com a diáspora de venezuelanos em busca de melhores condições de vida.

Embora a CIDH não tenha atuado através de sua função contenciosa, houve atuação por meio de sua função política e promocional. É possível verificar no site oficial da CIDH, na aba informes anuais, que a Venezuela esteve presente por duas décadas na lista de países objeto de especial atenção quanto ao desenvolvimento e proteção dos direitos humanos na região.

Desde o ano 2002 a Venezuela esteve presente no capítulo IV do Informe Anual da CIDH, referente ao Desenvolvimento dos Direitos Humanos na Região, em que aborda a situação dos direitos humanos nos países membros da Organização dos Estados Americanos. Desde o Informe do ano de 1997, a CIDH estabeleceu cinco critérios para identificar um Estado membro da OEA em que as práticas relacionadas aos direitos humanos são dignas de atenção especial, os critérios seriam: 1) ser o caso de um Estado governado por governos que não chegaram ao poder por meio de eleições populares, voto secreto, genuíno, periódico e livre; 2) se tratar de um Estado onde o livre exercício dos direitos consagrados na CADH ou na DADDH tenham sido efetivamente suspensos, no todo ou em parte, em virtude da imposição de medidas excepcionais; 3) aplica-se quando existem provas irrefutáveis de que um Estado comete violações

massivas e graves dos direitos humanos garantidos na Convenção Americana, na Declaração Americana ou em outras disposições aplicáveis provenientes de instrumentos de direitos humanos; 4) Estado que esteja em processo de transição das situações já mencionadas; 5) situações conjunturais ou estruturais presentes em Estados que, por motivos diversos, enfrentam situações que afetam grave e gravemente o gozo dos direitos fundamentais consagrados na CADH ou na DADDH.⁵³⁰

Na ocasião da inclusão da Venezuela no capítulo IV do Informe Anual, a CIDH relatou que acompanhava com preocupação a situação do país, tendo inicialmente demonstrado em sua Relatoria para a Liberdade de Expressão que havia grande hostilidade em relação aos meios de comunicação, situação que se agravava e se estendia em diversos setores da sociedade, conforme visita *in loco* realizada pela CIDH. Consta no relatório a falta de independência do Poder Judiciário, limitações à liberdade de expressão, o estado deliberativo das Forças Armadas, polarização da sociedade, ações de grupos de extermínio, pouca credibilidade das instituições de controle e falta de coordenação entre as forças de segurança.⁵³¹ Dessa forma, a CIDH realizou a inserção da Venezuela no referido capítulo com base no quinto critério.

É interessante notar que houve uma inclusão no tópico de “situação de grupos ou coletividades em situação de vulnerabilidade” dentro do relatório sobre a Venezuela, no Informe Anual de 2013, sobre pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. Nesse momento o cerne da preocupação era o fluxo migratório de colombianos fugindo do conflito armado interno em seu país de origem, que necessitavam de um plano de ação e ajuda humanitária. No ano de 2014, foi inserido o tópico “pessoas em contexto de mobilidade humana”, em que se destacou a falta ou inefetividade das políticas públicas para a população migrante, solicitante de asilo ou refugiada na Venezuela, com a falta de acesso ao procedimento de reconhecimento do status de refugiado até a precariedade e limitação de direitos econômicos, sociais e culturais.

Já no ano de 2015, a CIDH constatou no tópico “pessoas em situação de mobilidade humana” que o Estado venezuelano havia deportado sumariamente ou expulsado coletivamente migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados colombianos, o que teria causado uma grave crise humanitária na região de fronteira entre a Venezuela e a Colômbia. Também foi identificada uma ação de militarização na área fronteiriça. Além disso, foram realizadas denúncias de detenção de migrantes colombianos, incluindo crianças, pessoas com deficiência e idosos, sem ordem judicial

⁵³⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Desarrollo De Los Derechos Humanos En La Región**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/cap.5.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁵³¹ Id. **Informe Anual 2002**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/indice.htm>. Acesso em: 10 ago. 2023.

e sem possibilidade de recurso. Após, as pessoas teriam sido expulsas sumariamente. A CIDH também foi informada sobre casos de pessoas colombianas que tinham sido desalojadas de suas casas e expulsas sumariamente de forma arbitrária e coletiva.

O Estado venezuelano, sob a justificativa da declaração do Estado de exceção, ocorrido em 2015, estaria deportando e expulsando migrantes sem a observância do devido processo migratório, além de grave violação ao direito de buscar e receber asilo, principalmente pela devolução de refugiados colombianos para o país de origem.

No ano de 2016, no tópico “pessoas migrantes e refugiadas”, a CIDH reafirmou o cenário de expulsões de colombianos em situação migratória irregular, e outros expulsos e deportados sem que houvesse o devido processo legal. É possível notar que o relatório trouxe pela primeira vez a situação de deslocamento forçado interno nos estados venezuelanos, assim como a percepção por representantes do ACNUR de um fluxo do território venezuelano com direção à Colômbia, e o mais importante, a CIDH indicou que havia uma preocupação referente a contínua migração de cidadãos venezuelanos para os países vizinhos, especialmente a Colômbia, e para a Europa. A CIDH destacou que alguns dos principais motivos para migração de venezuelanos estava a insegurança urbana, desigualdade, pobreza, falta de garantia de direitos econômicos, sociais e culturais, instabilidade política e a corrupção.⁵³²

Em 2017 a CIDH publicou o Informe de País, Situação dos Direitos Humanos na Venezuela, e seu Informe Anual faz referência ao documento mencionado. Ao consultar tal Informe, no que tange o impacto para a mobilidade humana em razão do contexto de crise no país vizinho, é possível compreender que a CIDH verificou que os migrantes enfrentavam diversas barreiras pela falta de meios legais, regulares e seguros para migrarem, o que os levavam a buscar meios clandestinos e perigosos. Para além disso, por conta da decisão do Presidente Nicolás Maduro por instaurar um estado de exceção e fechar a fronteira com o Brasil e Colômbia, a CIDH declarou sua preocupação com a violação ao direito de buscar e receber asilo, e também solicitar proteção complementar.

No entanto, na ocasião, a CIDH já demonstrava uma especial atenção aos desafios impostos aos migrantes venezuelanos nos países de destino, as quais são a proteção internacional, segurança física, falta de documentação, violência sexual e de gênero, abusos e exploração, assim como a falta de acesso aos direitos e serviços básicos.⁵³³ Somado a isso, também havia

⁵³² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2016**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap4B.Venezuela-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁵³³ Id. **Informe de país: Venezuela**. Situación de derechos humanos en Venezuela. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

informações de exploração de migrantes por grupos criminosos, e a delicada situação das populações indígenas migrantes que deixaram seus territórios ancestrais e necessitam de políticas específicas.

No ano seguinte, 2018, a CIDH ampliou o tópico para “pessoas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiadas pela proteção complementar, deslocadas internas e vítimas de tráfico de pessoas”. Neste relatório a CIDH enfatizou que a migração de venezuelanos gerou um dos maiores desafios da história da região no tema das migrações e refúgio. Um dos principais pontos de dificuldades para os migrantes venezuelanos seria o acesso aos documentos oficiais de identificação, como passaporte, identidade e até certificado de antecedentes criminais, cuja impossibilidade de apresentação violaria os direitos à personalidade jurídica e à identidade e outros direitos anexos. A CIDH reforçou o que já tinha mencionado no relatório anterior, em que alguns dos pontos mais críticos para os migrantes são a falta de concessão de proteção internacional, exigência de documentação que as pessoas não conseguem obter, discriminação e xenofobia, segurança física, violência sexual e de gênero, abusos e exploração, assim como a falta de acesso a direitos básicos e o risco de serem vítimas de tráfico de pessoas.⁵³⁴

Neste sentido, a CIDH observou que existem lacunas de proteção em diferentes países para lidar com o fluxo migratório de pessoas venezuelanas, e para promover a assistência técnica aos Estados sobre o tema, a CIDH elaborou a Resolução nº 2/2018.

[...] Ao mesmo tempo, a CIDH observa que no âmbito da crise de migração que enfrentam as pessoas venezuelanas existem vazios de proteção para o gozo efetivo dos direitos humanos dessas pessoas. Entre elas, preocupam a CIDH práticas como rejeição nas fronteiras, expulsões ou deportações coletivas, a dificuldade de muitas pessoas para se regularizarem ou ingressarem de forma regular em seus territórios, pagar os custos das solicitações de vistos e o acesso igualitário aos direitos nos países de destino.

[...]

A CIDH também tem informação de graves práticas xenofóbicas e discriminatórias contra pessoas venezuelanas em países de passagem e de destino, entre elas se destacam insultos, abusos de autoridades e particulares, extorsão, assim como discursos que estigmatizam e criminalizam as pessoas venezuelanas ao culpá-las de aumentar os índices de violência em seus países e tirar empregos dos nacionais. Além disso, como consequência de sua situação de extrema vulnerabilidade e pobreza, muitas pessoas venezuelanas se encontram mais expostas a serem vítimas de tráfico de pessoas com fins de exploração sexual, prostituição forçada, exploração laboral, servidão, práticas análogas à escravidão, entre outras.⁵³⁵

⁵³⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2018**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4b.VE-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 512.

⁵³⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 2 de 2018**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

Algumas das orientações estabelecidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, buscando promover a responsabilidade compartilhada junto à comunidade internacional são no sentido de

2. Diante da eventual chegada de movimentos massivos de pessoas venezuelanas a fronteiras de outros países, considerar a adoção de respostas coletivas de proteção às pessoas venezuelanas, tais como a possibilidade de realizar a determinação para o reconhecimento da condição de refugiado *prima facie* ou de maneira grupal, o que implica o reconhecimento coletivo o em grupo

3. Garantir o ingresso ao território de pessoas venezuelanas para buscar proteção internacional ou para satisfazer necessidades humanitárias urgentes, incluindo o reconhecimento da condição de refugiado. Ademais, se devem adotar medidas dirigidas a garantir a reunião familiar das pessoas venezuelanas com suas famílias.

4. Respeitar o princípio e direito à não devolução (*non-refoulement*) ao território venezuelano, seja por meio de procedimentos de deportação ou expulsão ou qualquer outra ação das autoridades, de pessoas venezuelanas que estariam em risco de perseguição ou de sofrer outras violações graves aos seus direitos humanos, incluindo o risco de afetação grave à sua saúde ou vida por condições médicas, em concordância com o direito à não devolução estabelecido no artigo 22.8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o artigo 13 da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. O anterior mencionado inclui a proibição de rejeição nas fronteiras e a proibição de expulsões coletivas.

11. Não criminalizar a migração de pessoas venezuelanas, para qual devem abster-se de adotar medidas tais como o fechamento de fronteiras, a penalização por ingresso ou presença irregular, a necessidade de apresentar um passaporte para obter ajuda e proteção internacional, a detenção migratória e os discursos de ódio. Além disso, devem abster-se de criminalizar ou sancionar pessoas que oferecem ajuda e assistência humanitária a pessoas venezuelanas. Com vias de prevenir a discriminação e a xenofobia contra as pessoas venezuelanas, os Estados devem implementar medidas positivas como campanhas educativas e de sensibilização direcionadas a promover sociedades multiculturais e a lutar contra a discriminação e a xenofobia.

12. Garantir o acesso igualitário à justiça, incluindo a justiça transfronteiriça para violações de direitos humanos em condições justas, efetivas e acessíveis. Sobre o anterior, é necessário realizar investigações efetivas, processar, e em cada caso, sancionar os autores de tais violações. Adicionalmente, é fundamental investigar todos os casos de morte e desaparecimento, assim como os restos de pessoas migrantes em fossas comuns, com a cooperação das autoridades de todos os Estados envolvidos.

14. Implementar medidas para promover a integração social e a resiliência das pessoas venezuelanas, em particular por meio da garantia dos direitos à não discriminação e os direitos econômicos, sociais.⁵³⁶

No Informe Anual de 2019, no tópico “pessoas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiárias de proteção complementar”, a CIDH para além das informações divulgadas nos relatórios anteriores, realizou audiências temáticas sobre a situação dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos na região, com ênfase em Trinidad e Tobago e Peru. A CIDH identificou a ausência de legislação específica em matéria migratória, refúgio e asilo naquele país, o que dificulta a análise individualizada dos casos e o cumprimento do princípio

⁵³⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 2 de 2018**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

da não devolução. Adicionalmente, a CIDH recebeu informações sobre a criminalização da migração, com a detenção de venezuelanos com a situação migratória irregular, além de episódios de xenofobia e violência.

No Peru a situação não era muito diferente, com a exigência de documentos oficiais, mesmo o Estado não reconhecendo o governo de Nicolás Maduro, somado também à violência e xenofobia vivida rotineiramente pelos venezuelanos migrantes. Nesse contexto, a CIDH pediu aos Estados que se engajassem e tomassem medidas para evitar a violência contra os migrantes e os incluísse socialmente.

Aspecto também importante foi a constatação de que a migração de venezuelanos promoveu uma mudança considerável nas regiões de fronteira. Os migrantes se depararam com formas diversas de recepção, o que resulta em uma diversidade de mecanismos de proteção aplicados.

O ano de 2020 se mostrou desafiador não só pela continuação da crise humanitária, mas também pela pandemia de Covid-19. A CIDH relatou no Informe Anual que observou o aumento do número de venezuelanos que migraram, os efeitos da pandemia sobre essa população, os múltiplos efeitos enfrentados por pessoas pertencentes a grupos de risco especial, o retorno da diáspora venezuelana e a situação das vítimas venezuelanas de tráfico humano e recrutamento forçado.⁵³⁷

A CIDH verificou que a pandemia de Covid-19 além de ter causado novos fluxos migratórios, pela aceleração da deterioração das condições de vida, impôs mais obstáculos aos migrantes venezuelanos nos países de acolhida, como por exemplo, para se inserirem no mercado de trabalho e até acessarem as medidas de prevenção e higiene contra a contaminação pela doença. Segundo a CIDH, o Estado deve incluir expressamente a população em situação de mobilidade humana nas políticas e ações para recuperação econômica no contexto da crise causada pela pandemia.⁵³⁸

Os migrantes também tiveram de enfrentar o fechamento temporário de fronteiras, o que levou muitos a optarem por rotas clandestinas, submetendo esses indivíduos ao risco de se tornarem vítimas de criminosos e traficantes de pessoas. Por outro lado, a CIDH identificou um processo de estigmatização e criminalização provocada pelo próprio governo venezuelano dos migrantes que retornaram ao país, o que poderia violar o direito que o nacional possui de

⁵³⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2020**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/IA2020cap.4b-VE-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 758.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 759.

retornar ao seu país de origem, e com o fechamento das fronteiras, muitos permaneceram acampados na ponte Simón Bolívar, entre a Venezuela e a Colômbia, sem acesso à água potável, banheiros ou equipamentos de proteção contra a Covid-19.

No ano de 2021, a CIDH reiterou que alguns dos principais fatores que levam a população venezuelana a migrar é a dificuldade em acessar direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, principalmente pela escassez de recursos como alimentação, medicamentos e serviços públicos básicos. As rotas migratórias irregulares pela falta de documentação continuaram sendo um ponto de preocupação para a CIDH, o que no fim das contas, pode causar a violação do direito à livre circulação e colocá-los em uma posição de maior vulnerabilidade, tanto nas rotas migratórias, quanto no país de acolhida.

No Informe Anual de 2022, no tópico “pessoas refugiadas e em necessidade de proteção internacional provenientes da Venezuela, a CIDH pontuou que mesmo com a existência de boas práticas pelos Estados para lidar com o fluxo migratório de venezuelanos, a ausência de respostas estatais coordenadas facilita situações de violência e discriminação.

Segundo a CIDH, os riscos de os migrantes sofrerem violência e discriminação durante o trajeto e nos países de destino aumenta por conta dos discursos estigmatizantes e que denotam xenofobia e racismo.⁵³⁹ A CIDH ressaltou que tais discursos tornam-se mais comuns em períodos eleitorais, em que se aponta o migrante como a causa do aumento dos índices de violência e desemprego.

Aspecto também relevante na análise da CIDH, é a constatação de que os migrantes venezuelanos encontram barreiras para acessarem direitos em igualdade de condições aos nacionais do país de destino. Isso inclui a (im)possibilidade de usufruir dos DESCA em razão do status migratório irregular. Outro obstáculo que põe em xeque o direito à igualdade e à não discriminação é a observância do devido processo legal em procedimentos sancionatórios que possam culminar com a expulsão ou deportação, e também em relação ao procedimento para o reconhecimento do status de refugiado ou de proteção complementar.⁵⁴⁰

Já com relação ao Brasil, a CIDH realizou uma visita *in loco* de 5 a 12 de novembro de 2018, como parte do acompanhamento da situação dos direitos humanos no país, que resultou nos Informes de País, publicado em 12 de fevereiro de 2021.⁵⁴¹ Como é possível notar, houve

⁵³⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2022**. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/9-IA2022_Cap_4B_VE_ES.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 731.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, p. 731.

⁵⁴¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe sobre la situación de los derechos humanos em Brasil**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022, p. 91.

um lapso temporal importante entre o ano em que a visita foi realizada e o ano de publicação, em que o mundo inclusive já enfrentava a pandemia de Covid-19, ou seja, o relatório veio a público já desatualizado.

Na ocasião, no Capítulo 3 do referido relatório, intitulado de grupos em situação especial de risco, a CIDH elaborou um tópico específico para pessoas migrantes. Com relação ao arcabouço protetivo, a CIDH teceu elogios a nova Lei de Migração, que adotou os direitos humanos das pessoas migrantes como eixo central de suas disposições, além de ter adotado a não criminalização da migração, não discriminação, repúdio à xenofobia, e também estabeleceu mecanismos de proteção como o visto humanitário e autorização de residência.⁵⁴² Já o lado negativo se deu pelo grande número de solicitações do reconhecimento do status de refugiado pendentes no acervo do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) para um número de 14 servidores para analisá-los.

Após, a CIDH trouxe um tópico específico sobre pessoas migrantes venezuelanas, em que se abordou as ações adotadas pelo país para lidar com os fluxos migratórios de venezuelanos, assim como a interação social entre os migrantes e os nacionais. É possível destacar o fato da CIDH elogiar a decisão do CONARE de compreender como grave e generalizada violação de direitos humanos a situação complexa da Venezuela para o reconhecimento do status de refugiados dos migrantes venezuelanos.

Outro ponto considerado positivo pela CIDH foi a Operação Acolhida, que foi considerada uma boa prática do Estado brasileiro.⁵⁴³ O programa seria responsável por integrar os entes federativos na resposta ao grande contingente de migrantes que atravessavam a fronteira, oferecendo abrigo, serviços de primeira necessidade, como alimentação, e o programa de interiorização. A CIDH, por meio da visita ao município de Pacaraima, considerou que o direito de buscar e receber asilo estava sendo garantido.

Por outro lado, a CIDH demonstrou preocupação com os migrantes em situação de rua, que estavam expostos a extrema vulnerabilidade. Além disso, repudiou as ações e medidas que foram levadas ao judiciário na tentativa de fechamento das fronteiras, o que na visão da CIDH violaria o direito de sair livremente do território, buscar e receber asilo e/ou buscar outras formas de proteção complementar.

⁵⁴² Ibid., p. 91.

⁵⁴³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe sobre la situación de los derechos humanos em Brasil**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022, p. 93.

Os desafios com relação à migração venezuelana para o Brasil possuem uma outra face, a xenofobia e os desafios sociais e formais.⁵⁴⁴ A CIDH elaborou tópico sobre o tema, em que tomou conhecimento dos diversos atos de violência contra venezuelanos na cidade de Pacaraima, cometidos por nacionais locais, que destruíram o acampamento dos migrantes, outros relatos são de agressão, incluindo dois homicídios. A CIDH alertou sobre a criação de patrulhas armadas na localidade, que haviam sido criadas para intimidar venezuelanos e a etnia indígena venezuelana Warao.

As práticas discriminatórias junto à dificuldade de integração seriam causadas devido ao não reconhecimento pela sociedade do documento comprobatório de solicitação do reconhecimento do status de refugiados. Tal situação implica, na prática, na impossibilidade de abertura de conta bancária e contratação para postos de trabalho, por exemplo. Mas, não só isso, a situação de vulnerabilidade resulta em denúncias de casos de exploração e discriminação do trabalhador migrante venezuelano, com jornadas de trabalho exaustivas e degradantes com baixíssima remuneração, e também em casos de trabalhos forçados.

É possível observar que a CIDH acompanhou por meio de seus relatórios o desenrolar dos eventos políticos, sociais e econômicos na Venezuela, que culminaram no grande fluxo de migrantes e refugiados no continente Americano, mas também os desafios enfrentados por essa população em sua tentativa de chegar ao território de um outro país, e quais as medidas são tomadas por um país de recepção, especificamente o Brasil que é o objeto de estudo deste trabalho, e como tem atuado para garantir direitos e implementar políticas públicas para esse grupo. A funcionalidade de tais medidas será discutida mais adiante.

Muito embora a ação da CIDH possa parecer tímida ou contida, é necessário relembrar que a Venezuela, no ano de 2012, anunciou sua denúncia à Convenção Americana sobre Direitos Humanos,⁵⁴⁵ concretizando sua saída do tratado, o que é possível,⁵⁴⁶ uma vez que existe previsão na própria CADH. Contudo, isso não desobriga o Estado em relação às obrigações e eventuais violações ocorridas antes da denúncia. No ano de 2017 o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, anunciou que retiraria o país da Organização dos Estados Americanos (OEA),

⁵⁴⁴ Ibid., p. 95.

⁵⁴⁵ PRESSE, France. **Venezuela denuncia Convenção de Direitos Humanos da OEA**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/09/venezuela-denuncia-convencao-de-direitos-humanos-da-oea-1.html>. Acesso em 17 jul. 2023.

⁵⁴⁶ Artigo 78

1. Os Estados Partes poderão denunciar esta Convenção depois de expirado um prazo de cinco anos, a partir da data da entrada em vigor da mesma e mediante aviso prévio de um ano, notificando o Secretário-Geral da Organização, o qual deve informar as outras Partes.

2. Tal denúncia não terá o efeito de desligar o Estado Parte interessado das obrigações contidas nesta Convenção, no que diz respeito a qualquer ato que, podendo constituir violação dessas obrigações, houver sido cometido por ele anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito.

sob a justificativa de que o órgão agiria para defender os interesses imperialistas dos norte-americanos,⁵⁴⁷ retirada que se confirmou no ano de 2019.

O cenário descrito explica em parte a ausência de casos contenciosos tramitando na CIDH em relação à Venezuela. A ausência de mecanismos capazes de obrigar o país a cumprir decisões da CIDH ou da Corte IDH faz com que o espaço para a judicialização internacional no SIDH seja reduzido quase a nulo. Dessa forma, a pressão política e exposição do quadro dos direitos humanos no país se mostra a saída encontrada para que a comunidade internacional tenha conhecimento das práticas estatais.

Por outro lado, levando em conta que o Brasil é um dos países receptores dos fluxos migratórios de venezuelanos, questiona-se o motivo pelo qual mesmo com os casos citados pela própria CIDH de homicídios, violência, discriminação, xenofobia e trabalhos forçados não tenha constituído ainda uma denúncia destinada à Comissão, pelo menos não dentre aqueles que estão publicados em seu site oficial. Algumas das respostas possíveis podem ser a falta de esgotamento dos recursos internos nos casos que tramitam na justiça brasileira, a falta de manejo do SIDH por alguns dos atores que atuam na linha de frente da ação de acolhida, e até uma visão positiva formado pela própria CIDH em relação à resposta do Estado brasileiro.

A visita de diagnóstico da CIDH resultou em recomendações para o Estado brasileiro sobre o tema da migração, refúgio e apatridia. É possível destacar a recomendação para implementar de forma integral a Nova Lei de Migração, por meio de um processo transparente e com a participação da sociedade civil, e em especial, criar a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, prevista no Artigo 20 da lei; definir planos nacionais de proteção integral aos direitos humanos e inclusão social de pessoas em situação de mobilidade humana; aprofundar ações de acolhimento humanitário e também manter os programas de interiorização; implementar ações de combate à xenofobia e todas as formas de violência contra migrantes, refugiados, requerentes de asilo, apátridas e vítimas de tráfico de seres humanos.⁵⁴⁸

Conforme a CIDH indicou em sua primeira recomendação, o Brasil não possui uma política nacional para o tema da migração, refúgio e apatridia.⁵⁴⁹ Essa é uma das principais

⁵⁴⁷ MEZA, Alfredo; ALONSO, Nicolás. **Venezuela anuncia sua retirada da OEA**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493246051_378028.html. Acesso em 17 jul. 2023.

⁵⁴⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe sobre la situación de los derechos humanos em Brasil**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022, p. 208.

⁵⁴⁹ Tal cenário tende a mudar. O Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio da Portaria n. 290, de 23 de janeiro de 2023, instituiu o grupo de trabalho voltado para o estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. BRASIL. **Portaria nº 290, de 23 de janeiro de 2023**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/PRT_GM_2023_290.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

lacunas, o que favorece respostas aos fluxos migratórios imediatistas, temporárias e emergenciais, o que as tornam frágeis do ponto de vista jurídico e prático, dificultando a coordenação entre os entes federativos e seus órgãos para atuarem no limite de sua competência. Ademais, o acesso aos direitos sociais e a implementação de políticas de combate à discriminação e xenofobia encontram-se no primeiro plano de ações que precisam ser implementadas pelo Estado brasileiro, para permitir a integração social com o acesso à serviços básicos, como habitação, saúde e alimentação, além de proteger a segurança, integridade e dignidade dos migrantes, refugiados e apátridas, não apenas venezuelanos, mas de todos que escolham o Brasil como país de destino e acolhida.

3.3. Os *standards* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: devido processo legal e políticas públicas para migrantes

A partir do exposto, será realizada a análise para estabelecer alguns dos *standards* protetivos, considerados aqui como padrões, modelos ou verdadeiras diretrizes, estabelecidas a partir de generalização de elementos comuns de alguns casos, ou a experiência prática da vida que se transformam em padrão decisório para os demais.⁵⁵⁰ Conforme Siddharta Legale, o esforço em estabelecer parâmetros de ponderação presta-se igualmente a ensejar decisões racionais, previsíveis, isonômicas e justas.⁵⁵¹ A padronização permite a previsibilidade em relação à eventuais casos futuros, e evita que a cada colisão concreta, todos os argumentos utilizados na ponderação sejam novamente retomados, embora seja necessário analisar as possíveis mudanças e adaptações.⁵⁵² Para o estabelecimento desses padrões utilizou-se a proposição de roteiro do autor: estudo do caso; catálogo dos casos; condensação linguística para obtenção dos parâmetros.⁵⁵³

Foram considerados os relatórios de mérito da CIDH, a partir dos estudado dos casos que tramitaram na CIDH, mas também, outras três fontes produzidas pela Comissão, que dialogam entre si. Não há pretensão de esgotamento, logo, será levado em consideração os parâmetros mais citados nos relatórios de mérito analisados pela CIDH. A primeira delas o Informe Temático *Movilidad Humana Estándares Interamericanos*, do ano de 2015; a Resolução nº 4/19 intitulada *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas*

⁵⁵⁰ LEGALE, Siddharta. Op. cit., 2012, p. 12.

⁵⁵¹ Ibid., p. 17.

⁵⁵² Ibid., p. 18.

⁵⁵³ Ibid., p. 21.

las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, de 7 de dezembro de 2019; e o Informe Temático *Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria*, do ano de 2020.

É possível iniciar com o parâmetro que surge a partir do Artigo 1 da CADH. Segundo a CIDH, essa garantia requer dos Estados a organização de seu aparato governamental e todas as suas estruturas pelas quais manifesta o poder estatal para assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos de todas as pessoas que estão sob sua jurisdição.⁵⁵⁴ Assim, os Estados devem atuar de forma diligente e responsável para proteger os direitos humanos. Nota-se que em quase todos os relatórios de mérito há menção ao Artigo 1 da CADH, isso porque, em um cenário em que o Estado e/ou seus agentes violam um direito, há também uma inobservância da obrigação de respeitar os direitos dispostos na Convenção.

A CIDH explica que do dever de respeitar e garantir os direitos derivam quatro obrigações: a de prevenção, investigação, sanção e reparação.⁵⁵⁵ O dever de prevenção abarca medidas de caráter jurídico, político, administrativo e cultural que protegem os direitos humanos e assegura que em caso de violações, a ação ou omissão seja tratada como ato ilícito, com as devidas sanções e reparações às vítimas.⁵⁵⁶ Neste sentido, a CIDH já se manifestou no sentido de que em casos envolvendo pessoas em situação de mobilidade humana é necessário que o Estado adote medidas em âmbito geral e âmbito específico.⁵⁵⁷

Com relação ao dever de investigar, a CIDH estabelece que os Estados possuem a obrigação de empregar todos os meios possíveis para realizar uma investigação séria, imparcial e efetiva observando o devido processo legal.⁵⁵⁸ Já com relação ao dever de julgar, sancionar e reparar, a CIDH esclarece que

No que diz respeito à obrigação de processar e punir os responsáveis pelas violações dos direitos humanos contra migrantes e suas famílias, requerentes de asilo, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de seres humanos, outras pessoas que necessitam de proteção internacional, pessoas deslocadas internamente e outros grupos vulneráveis de pessoas no contexto da migração, a Comissão Interamericana tem sustentado que diante de denúncias de qualquer tipo de abuso por parte de seus agentes, é obrigação do Estado realizar uma investigação séria, independente, imparcial e eficaz, a fim de esclarecer estes fatos e punir qualquer violação de direitos

⁵⁵⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁵⁵⁵ Ibid., p. 79.

⁵⁵⁶ Ibid., p. 79.

⁵⁵⁷ Ibid., p. 81.

⁵⁵⁸ Ibid., p. 83.

humanos. Da mesma forma, tendo em conta que um grande número de atos de violência e discriminação contra os migrantes são perpetrados por terceiros ou indivíduos, como grupos do crime organizado ou criminosos comuns, a Comissão considera necessário recordar que a responsabilidade internacional do Estado também pode ser gerada pela atribuição a ele de atos que violem os direitos humanos cometidos por terceiros ou particulares, no âmbito das obrigações do Estado para garantir o respeito por esses direitos entre os indivíduos.⁵⁵⁹ (tradução livre)

No que diz respeito à não discriminação, prevista no Artigo 1 e no Artigo 24 da CADH, que aparece em muitos dos casos estudados, destacam-se o caso *Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana* e *Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana* em que a CIDH estabeleceu que a ação estatal não pode ser destinada a um grupo social específico, e a elaboração e aplicação das leis migratórias também são regidas pelo direito à igualdade perante a lei e a não discriminação, ou seja, o Estado não pode direcionar suas políticas e práticas a grupos e indivíduos determinados.

A CIDH considera que o direito à igualdade perante a lei e à não discriminação formam o núcleo do SIDH.⁵⁶⁰ A Comissão diz ainda que compreende esses dois direitos respectivamente como a proibição de tratamento diferenciado de forma arbitrária, e a obrigação de criar condições reais de igualdade.⁵⁶¹

Presentes em quase todos os casos, o direito às garantias judiciais e à proteção judicial, respectivamente previstos nos Artigos 8 e 25 da CADH, são elementares para o acesso à um procedimento migratório justo, seja administrativo ou judicial. Os casos *Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana*, *Familia Pacheco Tineo v. Bolivia*, *Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá*, *Caso Nelson Iván Serrano Sáenz v. Equador* e o *Bloco de casos Estados Unidos da América: prisão e condenação a pena de morte de cidadãos estrangeiros* são bastante representativos dos possíveis vícios e violações decorrentes da não observância de tais parâmetros.

Para entrar propriamente nas diretrizes da CIDH, é interessante citar que a Comissão reconheceu a ausência de *standards* e garantias processuais específicas expressas nos tratados internacionais relacionados ao reconhecimento do status de refugiado,⁵⁶² por este motivo houve

⁵⁵⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 84.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p. 91.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 91.

⁵⁶² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023, p. 17.

um esforço de sistematização do SIDH para realizar a leitura a partir dos instrumentos protetivos da região. Cada Estado estabelece as diretrizes que consideram adequadas, o que pode gerar uma grande diferença na forma que os países que compõem o SIDH tratam o tema. Por este motivo, a CIDH criou o relatório temático e os princípios como suporte teórico e de orientação, e por isso, também foi utilizado nessa etapa do trabalho.

Como se ilustrou nos estudos de caso, a CIDH entende que as garantias do devido processo legal devem ser observadas independentemente do status migratório do indivíduo. Não é compatível com a CADH a prática de expulsões e deportações coletivas, sejam sumárias ou não, pois impedem a análise do caso de cada indivíduo de maneira individualizada, motivando adequadamente as razões para deferimento ou indeferimento da requisição de cada solicitante. A CIDH também reiterou que as garantias do devido processo legal, decorrentes dos Artigos 8 e 25 da CADH e Artigos XVIII, XXV e XXVI da DADDH, se aplicam aos processos migratórios, afastando a argumentação dos Estados que tal garantia seria restrita aos processos penais. A garantia para ser efetiva precisa também fornecer mecanismos jurídicos eficazes para que o solicitante possa ter seu pedido revisado por tribunal ou autoridade competente.

Posicionamento importante também foi no sentido de estabelecer o princípio da excepcionalidade da detenção em matéria migratória, ou seja, há uma presunção de liberdade e não de detenção, que se justifica somente em casos previstos em lei, e que não ocorra de forma arbitrária. A Comissão entende que a entrada de um migrante de forma irregular e um país não constitui crime. A CIDH considera que a detenção de solicitantes de refúgio é contrária ao Artigo 31 da Convenção de 1951, e além disso, pode ser um obstáculo ao exercício do direito de buscar e receber asilo.

A este respeito, a CIDH, além de salientar que a detenção de imigrantes deve ser uma medida de último recurso e que todas as medidas alternativas à detenção devem ser exploradas, recomenda que as pessoas que necessitam de proteção internacional não sejam detidas, nem mesmo em situações de vulnerabilidade, mulheres grávidas, lactantes e vítimas de tráfico de seres humanos. Da mesma forma, a Comissão salienta a necessidade de os Estados proibirem a detenção imigratória de meninos e meninas, tanto na lei como na prática, e sublinha que a privação da liberdade nunca será o melhor interesse da criança, de forma que a proibição deve ser estendida a seus pais, parentes, cuidador principal ou responsável legal que os acompanhe.⁵⁶³ (tradução livre)

⁵⁶³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023, p. 74.

A CIDH comunga da mesma interpretação do ACNUR sobre a impossibilidade de sanção pela entrada irregular no país de destino, que se baseia no Artigo 31 da Convenção de 1951, e sanção é entendida de forma ampla, incluindo não apenas as penais, mas também administrativas, por exemplo. A CIDH defende que não há qualquer lesão a direito fundamental que justifique a atuação do braço punitivo do Estado.

Também decorrentes da garantia judicial e da proteção judicial, ou seja, do devido processo legal em matéria migratória, surge o direito à informação e orientação adequadas, em que o Estado deve proporcionar ao migrante, solicitante de refúgio ou proteção complementar e apátridas, por meio de seus agentes, instruções de forma clara e simples sobre quais procedimentos protetivos podem buscar, atentos aos parâmetros do direito internacional e aos *standards* estabelecidos no SIDH.

Também é necessário que se disponibilize intérprete gratuito para as pessoas que não falam o idioma do país de destino ou acolhida, uma vez que é essencial para que o indivíduo consiga compreender o procedimento o qual está sujeito, suas etapas e que seja possível sua comunicação com os agentes públicos. Neste sentido, também é necessário que se tenha assistência jurídica gratuita para que seja possível a devida representação e atuação para garantir os interesses do migrante.

Analisando em conjunto os casos estudados e o Informe Temático, é possível extrair os seguintes *standards* sobre o devido processo legal: a CIDH estabelece a necessidade de entrevistas pessoais e direito a ser ouvido; a confidencialidade e proteção dos dados e informações pessoais do migrante; utilização de todos os meios de prova lícitos e aplicação do benefício da dúvida em favor do migrante; a decisão proferida pela autoridade migratória competente deve ser devidamente fundamentada; o migrante tem o direito a ser notificado sobre a decisão em seu processo; o migrante possui direito de recorrer, e para isso, é necessário que se garanta os mecanismos jurídicos efetivos de revisão de uma decisão em processo migratório; por fim, é necessário que o processo não se prolongue indefinidamente, sendo também os procedimentos migratórios regidos pelo princípio da razoável duração do processo.

A partir do Artigo 7 da CADH, sobre o direito à liberdade pessoal, a CIDH também estabeleceu como parâmetro que a privação de liberdade deve ser realizada de acordo com as prescrições legalmente estabelecidas, não podendo ser arbitrária, deve ser motivada por fins processuais, não estendida excessivamente, deve contar com o controle judicial e possibilidade de interposição de recurso que permita a análise de sua legalidade e periodicamente examine a permanência das causas que a motivaram, a fim de proteger os indivíduos contra ilegalidades e abusos de autoridade.

O princípio 40 da Resolução nº 4/19 resume o posicionamento da CIDH

Princípio 40: Acesso à justiça e direito a um recurso efetivo

Todo migrante tem direito ao acesso à justiça para a proteção de todos os seus direitos e à plena reparação integral pelos danos sofridos, de maneira gratuita e em pé de igualdade com os nacionais do Estado, incluindo o direito ao devido processo e às garantias judiciais. Os Estados devem garantir a real possibilidade de acesso à justiça e à proteção efetiva, de forma eficiente, imparcial e célere, sujeita aos princípios da imediação, celeridade e devida diligência, através dos mecanismos previstos na legislação nacional para todos os habitantes, para que seja alcançada uma solução justa para o litígio, garantindo que nenhum migrante seja privado de representação legal adequada e eficaz. Serão estabelecidas garantias para facilitar o reconhecimento dos direitos, a sua exigência quando forem demitidos, a sua restituição quando forem violados e a sua execução quando o seu exercício encontrar obstáculos injustificados. Todos os migrantes têm direito a um recurso efetivo contra atos que violem os seus direitos garantidos pela legislação nacional pertinente, bem como pelo direito internacional, incluindo os aqui reconhecidos.

O direito de acesso à justiça e a um recurso efetivo não deve estar sujeito à apresentação de documentos de identidade que sejam difíceis ou impossíveis de obter pela população migrante.

Os Estados devem investigar, esclarecer, processar e punir os responsáveis pelos casos de graves violações dos direitos humanos, e dependendo das circunstâncias de cada caso, garantir o acesso à informação detida pelo Estado.⁵⁶⁴ (tradução livre)

Outro parâmetro fundamental reconhecido pela CIDH, o qual é considerado regra consuetudinária do Direito Internacional e tem sido reconhecida como *jus cogens*,⁵⁶⁵ e que também pode estar na órbita do devido processo legal, previsto no Artigo 8 da CADH, é visualizado em casos como *Wong Ho Wing v. Peru*, *Familia Pacheco Tineo v. Bolivia*, *John Doe y otros v. Canadá e Haitian Interdiction v. Estados Unidos da América* é o direito a não devolução ou *non-refoulement*, previsto na Convenção de 1951, em que estabelece que um refugiado não será devolvido para as fronteiras do território em que sua vida ou liberdade esteja sob ameaça.

A CIDH reconhece o princípio do *non-refoulement* como uma pedra angular da proteção internacional dos refugiados, solicitantes de asilo ou pessoas que necessitam de proteção internacional.⁵⁶⁶ Muito embora a CADH não tenha um dispositivo específico, a CIDH recorre

⁵⁶⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 04/19, aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019.** Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁵⁶⁵ Id. **Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023, p. 51.

⁵⁶⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023, p. 52.

ao diálogo de fontes, com a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, assim como faz uma interpretação ampla do direito de buscar e receber asilo, constante na CADH, Artigo 22 (8) e da DADDH. Interessante notar que a CIDH considera que o princípio do *non-refoulement* é fruto do desenvolvimento progressivo no SIDH,⁵⁶⁷ passando a constar também na Resolução nº 4/2019.

Conforme posicionamento da CIDH nos casos analisados, o princípio da não devolução ou *non-refoulement* possuiria uma ampla aplicação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com base na CADH e na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Assim, a CIDH estabeleceu que a proibição absoluta à tortura e tratos cruéis e desumanos ou degradantes contempladas no Artigo 5 da CADH implica no fato de que os Estados podem ser internacionalmente responsabilizados pela devolução de uma pessoa que esteja sob sua jurisdição, pela extradição ou deportação ao país em que possa sofrer tais danos.

A CIDH ressaltou que o princípio do *non-refoulement* sofreu um avanço interpretativo de forma que ultrapassou a aplicação somente aos refugiados para incluir também qualquer pessoa em situação semelhante. Dessa maneira, inclui aquelas pessoas que estão em risco de tortura ou tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante, mas também se aplica nos casos em que haja ameaça à vida, ao direito de ser livre da escravidão, à liberdade e à segurança da pessoa, proteção contra leis *ex post facto*, à vida privada e familiar, ou liberdade de pensamento, consciência ou religião.⁵⁶⁸

O princípio do *non-refoulement* é passível de exigência por qualquer pessoa em busca de proteção internacional, não importando se se trata do território terrestre, fluvial, marítimo ou espacial, o que inclui também a proibição do retorno indireto, que significa o envio do indivíduo a um país em que se sabe que o solicitante será devolvido para o país em que sua vida estará sob risco. Para além da obrigação negativa imposta ao Estado, ou seja, a não devolução, a CIDH estabeleceu que são necessárias também obrigações positivas, que inclui o exame detalhado do caso concreto de cada indivíduo, a partir de entrevistas, em que seja possível avaliar o risco e se há motivos que caracterizem a possibilidade de dano irreparável.

Também aplicável ao tema migratório é o princípio *pro persona*, que também consta no Princípio 3 da Resolução nº 4/2019⁵⁶⁹. Segundo a CIDH, a regra de interpretação deve ser

⁵⁶⁷ Ibid., p. 52.

⁵⁶⁸ Ibid., p. 54.

⁵⁶⁹ **Princípio 3: Pro persona:** Quando existirem duas ou mais disposições aplicáveis a um caso ou situação específica, os Estados devem utilizar a disposição que seja mais favorável para proteger os direitos de todos os migrantes, independentemente de sua condição migratória. Da mesma forma, quando houver duas ou mais interpretações de uma disposição, os Estados devem utilizar aquela que for mais favorável à pessoa e que ofereça

utilizada quando houver mais de uma disposição legal cabível ao caso concreto. O Estado deve optar pela disposição que seja mais favorável e mais protetiva aos direitos humanos dos migrantes, independentemente de seu status migratório.⁵⁷⁰

É necessário mencionar também como um *standard*, para os processos migratórios que envolvam crianças, levando em consideração o Artigo 19 da CADH e Convenção sobre os Direitos da Criança, e os Princípios 10⁵⁷¹ e 11⁵⁷² da Resolução nº 4/2019, que explicitamente tratam da necessidade de observar o interesse superior da criança. Soma-se a isso a obrigação dos Estados partes de promover e garantir a expressão e participação das crianças nos assuntos que os afetam. Assim, a CIDH entende que quando crianças estão envolvidas em processos migratórios, devem ser informadas e sua opinião deve ser considerada, atentando em relação à idade e maturidade.

a proteção mais ampla. Além disso, os Estados devem aplicar a interpretação mais favorável para garantir os direitos humanos e a mais restritiva para limitar esses direitos. (Tradução livre)

⁵⁷⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023, p. 48.

⁵⁷¹ **Princípio 10: Interesse superior da criança do adolescente:** O melhor interesse da criança ou do adolescente deve ser uma consideração primordial em todas as medidas relativas às crianças. O melhor interesse da criança ou adolescente refere-se ao seu desenvolvimento integral, entendido em sentido amplo que inclui suas necessidades materiais, físicas, educacionais e emocionais básicas, bem como sua necessidade de afeto e segurança, e se aplica a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação. Este princípio implica que, em todas as ações ou decisões que sejam tomadas e que afetem ou se refiram a crianças e adolescentes em todas as esferas da vida, as instituições públicas ou privadas de assistência social, os tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos devem levar em conta e dar prioridade a os interesses da criança ou adolescente. Este princípio deve ser priorizado na concepção de políticas públicas e na elaboração de leis e regulamentações que se refiram à infância, bem como na sua aplicação em todas as áreas que afetam a vida da criança ou adolescente. Qualquer política de imigração e decisão administrativa ou judicial relativa à entrada, permanência, detenção, expulsão ou deportação de criança ou adolescente ou qualquer ação do Estado considerada em relação a um de seus pais, cuidador principal ou responsável legal, incluindo medidas adotadas em relação a sua condição de migrante, devem priorizar a avaliação, determinação, consideração e proteção dos melhores interesses da criança ou adolescente envolvido. (Tradução livre)

⁵⁷² **Princípio 11: Direito da criança de ser ouvida, expressar suas opiniões e participar:** As crianças e os adolescentes têm o direito de expressar livremente as suas opiniões sobre todos os assuntos que lhes dizem respeito, devidamente ponderadas de acordo com a sua idade e grau de maturidade e a capacidade evolutiva da criança ou adolescente. Em qualquer processo judicial ou administrativo que os afete, os Estados se comprometerão a garantir que as crianças e adolescentes migrantes tenham o direito de expressar livremente suas opiniões em seu próprio idioma, seja diretamente ou por meio de um representante ou órgão competente. Crianças e adolescentes serão ouvidos independentemente de seus pais ou responsáveis legais, e suas circunstâncias individuais serão incluídas na consideração de casos que influenciem a situação migratória de seus familiares. As crianças e adolescentes receberão todas as informações pertinentes sobre os mecanismos de apresentação de reclamações, processos de migração e asilo e seus resultados. As informações serão prestadas em seu próprio idioma e em tempo hábil, de forma sensível à criança e ao adolescente e de forma adequada à sua idade, para que sua voz seja ouvida e devidamente considerada nos processos, com a devida atenção e respeito ao princípio da privacidade. Os Estados devem adotar medidas destinadas a facilitar a participação de todas as crianças e adolescentes no contexto da migração internacional e da mobilidade humana na concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas que os afetem direta ou indiretamente, individualmente ou em grupo, inclusive nas esferas das políticas sociais e dos serviços sociais. Para que o princípio seja eficaz, equipes multidisciplinares devem estar envolvidas neste processo. (Tradução livre)

Casos como *Raghda Habbal e hijos v. Argentina*, *Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana* e *Nelson Iván Serrano Sáenz v. Ecuador* trazem a imbricação entre migração e nacionalidade, em alguns deles a privação arbitrária da nacionalidade, e outros a utilização da burocracia estatal para dificultar o reconhecimento da nacionalidade por motivos discriminatórios.

A CIDH esclareceu que a atribuição de nacionalidade pelo Estado não deve ser um ato arbitrário, por privar o indivíduo de usufruir de uma gama de direitos, em especial os civis e políticos. A nacionalidade é um direito humano e estabelece um vínculo entre uma pessoa e um Estado, o que assegura ao indivíduo uma garantia mínima de proteção. A ausência de nacionalidade pode resultar na apatridia, contrariando a obrigação dos Estados de abolir e prevenir tal situação. A CIDH dispõe sobre o direito à nacionalidade no Princípio 22⁵⁷³, 25⁵⁷⁴ e 27⁵⁷⁵ da Resolução nº 4/2019, e a partir do Artigo 20 da CADH

A Convenção Americana inclui o direito à nacionalidade em um duplo aspecto: o de ter nacionalidade na perspectiva de proporcionar ao indivíduo um mínimo de proteção jurídica no conjunto das relações, ao estabelecer sua relação com um determinado Estado; e a de proteger o indivíduo contra a privação da sua nacionalidade de forma arbitrária, porque desta forma ele seria privado de todos os seus direitos políticos e dos direitos civis que se baseiam na nacionalidade do indivíduo.⁵⁷⁶ (tradução livre)

Assim, a preservação da nacionalidade e do direito do indivíduo de alterá-la é garantido dentro do SIDH. Portanto, nos casos em que o Estado adota políticas discriminatórias para o reconhecimento da nacionalidade ou arbitrariamente retira a nacionalidade de alguém, com claro risco de apatridia, estará incorrendo em violação à CADH.

Nos casos *Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana*, *Eduardo Eloy Alvarez Hernández v. Cuba*, *María Eugenia Calvar Rivero y Maudi Valero Calvar v. Cuba*, *Andrea*

⁵⁷³ **Princípio 22: Direito à nacionalidade:** Toda pessoa tem o direito inderrogável de ter uma nacionalidade e de não ser apátrida. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território nasceu, se não tiver direito a outra, e os Estados também devem garantir o direito à nacionalidade, quando a pessoa seja apátrida. Toda pessoa tem o direito de manter a sua nacionalidade e não pode ser arbitrariamente negada, perdida ou privada da sua nacionalidade. (Tradução livre).

⁵⁷⁴ **Princípio 25: Privação da nacionalidade:** A nacionalidade não pode ser privada, salvo em circunstâncias muito limitadas, por razões não discriminatórias previamente estabelecidas na lei. com plenos direitos ao devido processo, incluindo notificação e capacidade de contestar a decisão. (Tradução livre)

⁵⁷⁵ **Princípio 27: Erradicação da apatridia:** Os Estados devem adotar as medidas administrativas, legislativas e judiciais necessárias para erradicar a apatridia, incluindo medidas de prevenção, identificação, proteção e redução, tais como o registo universal de nascimento de filhos de migrantes, garantindo a igualdade entre mulheres e homens no que tange a transmissão de nacionalidade aos seus filhos, especialmente se, de outra forma, a criança venha a se tornar apátrida. Os Estados devem garantir que as crianças nascidas de seus nacionais num território estrangeiro, que de outra forma seriam apátridas, adquiram a sua nacionalidade (tradução livre).

⁵⁷⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 238.

Mortlock v. Estados Unidos da América e Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América se tratou do direito à proteção da família. A CIDH ressalta que em conformidade com as obrigações internacionais em matéria de Direitos Humanos, os Estados têm a obrigação de garantir que os procedimentos de expulsão ou deportação levem em consideração o melhor interesse das crianças (se houver filhos), assim como o direito do indivíduo em ter uma vida familiar, em observância ao Artigo 17 e ao Artigo 19 da CADH e aos Artigos V, VI e VII da DADDH.⁵⁷⁷

No caso *Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América*, a CIDH enfrentou o ponto levantado pelos peticionários sobre a violação ao direito à vida familiar, em que entendeu que deportação da jamaicana afetava diretamente a pessoa com reverberação em sua vida familiar. No mesmo sentido, a CIDH se posicionou no caso *Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América*, em que concluiu no sentido de que com a impossibilidade de apresentação da defesa humanitária, a desconsideração do direito à vida familiar e ao melhor interesse da criança de forma individualizada, o Estado violou os Artigos V, VI e VII da DADDH.

A CIDH considera que no contexto das migrações internacionais, com a prática de expulsões e deportações de pessoas que possuam vínculos familiares no país de destino ou acolhida, é possível ver com clareza o tensionamento entre o exercício da soberania pelo Estado e a proteção de um direito humano.

Assim, é necessário que haja um juízo de ponderação entre o interesse do Estado em proteção aos nacionais e a garantia do direito à vida familiar de um não nacional em seu território. A CIDH ressaltou que houveram efeitos nocivos causados pela expulsão, com consequências diretas no desenvolvimento de um projeto de vida pessoal e familiar, inclusive levando-se em consideração as possibilidades de inserção laboral e possibilidade de acesso às instituições educacionais. A CIDH esclarece que qualquer procedimento migratório que resulte na separação familiar dever ser eminentemente excepcional.⁵⁷⁸

Neste sentido, a CIDH também explica que embora não se tenha uma definição unânime sobre o que é família em âmbito internacional, pelo princípio da igualdade e não discriminação a jurisprudência dos órgãos internacionais vêm se consolidando no sentido de reconhecer as mais diversas composições familiares, que devem ser analisadas caso a caso pelas autoridades

⁵⁷⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 178.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 170.

competentes no bojo de um processo migratório, principalmente aqueles que podem resultar em uma expulsão ou deportação.⁵⁷⁹ A proteção da família, da unidade familiar e reunificação familiar consta nos Princípios 32⁵⁸⁰ e 33⁵⁸¹ elaborados pela CIDH na Resolução nº 4/2019.

Nos casos *Familia Pacheco Tineo v. Bolivia*, *Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá* e *Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América* a CIDH se debruçou mais especificamente sobre o direito a não ser submetido a penas ou tratamento cruel, desumano ou degradante como resultado de um procedimento de deportação. A CIDH afirmou que ninguém pode ser detido por métodos que ainda qualificados como legais, possam ser considerados incompatíveis com às garantias aos direitos fundamentais, por serem irracionais, imprevisíveis ou desproporcionais. Muito embora os Estados tenham o direito decorrente de sua soberania em estipular suas políticas migratórias, deve ser levado em consideração os direitos humanos

[...] A CIDH reafirmou que a política migratória de um Estado membro deve conter as seguintes garantias: uma decisão individual; devido processo; respeito ao direito à vida, à integridade física e mental e à família; meios especiais de proteção de menores; e que a execução da expulsão não deve "dar origem a tratamentos cruéis, infames e desumanos."⁵⁸² (tradução livre)

⁵⁷⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 172.

⁵⁸⁰ **Princípio 32: Proteção da família:** Cada família migrante tem direito à proteção por parte da sociedade e do Estado, obrigação que deve ser respeitada tendo em conta que não existe um modelo familiar único, e portanto, a proteção da família deve ser realizada garantindo a igualdade de direitos e a não discriminação, com base no gênero, orientação ou expressão sexual, identidade de gênero ou estado civil de qualquer dos pais ou tutores, bem como qualquer outro tipo de diversidade na família. (Tradução livre)

⁵⁸¹ **Princípio 33: Proteção da unidade e reunificação familiar:** A unidade familiar e a reunificação familiar devem ser considerações primordiais em qualquer decisão relativa à situação migratória, valorizando os melhores interesses das crianças e adolescentes e seu direito de serem isentos de privação de liberdade. A separação familiar não pode ser utilizada para coagir os pais a renunciarem ao seu direito de procurar proteção ou por sua condição migratória noutro país. Toda criança ou adolescente que não tenha nacionalidade válida terá o direito de retornar ao Estado de origem de qualquer um dos pais e permanecer indefinidamente com um ou ambos os pais, independentemente da cidadania da criança ou do adolescente, quando isso não contrarie os seus melhores interesses. Ao determinar a guarda dos filhos dos migrantes, o status migratório de qualquer um dos pais não será motivo para rescindir a guarda, a autoridade parental ou os direitos de visita. Da mesma forma, para determinar a guarda de crianças e adolescentes cujos pais faleceram, será levada em consideração a existência de parentes próximos, ainda que estejam fora do país. Os Estados devem impedir, à luz do direito à unidade familiar e do interesse superior da criança, a emigração forçada de crianças e adolescentes nacionais em consequência da deportação de pais ou familiares migrantes, priorizando a unidade familiar. (Tradução livre)

⁵⁸²Ibid., p. 185.

E por fim, é possível citar a proibição da escravidão, servidão e tráfico de pessoas, prevista no Artigo 6 da CADH e Princípios 18⁵⁸³, 19⁵⁸⁴, 20⁵⁸⁵ e 21⁵⁸⁶ da Resolução nº 4/2019. Como menciona a CIDH, a proibição da escravidão e práticas similares, como o tráfico de pessoas fazem parte do direito internacional consuetudinário e do *jus cogens* e a proteção contra essas práticas são *erga omnes*, ou seja, obriga a todos os Estados.⁵⁸⁷ Tais ações podem partir de agentes públicos ou de particulares contra qualquer indivíduo, sendo uma violação de direitos humanos e um delito penal internacional.

A CIDH esclarece que o tráfico de pessoas e práticas análogas à escravidão constituem uma violação de caráter múltiplo ou continuado, até que a vítima seja posta em liberdade. Em

⁵⁸³ **Princípio 18: Proibição ao desaparecimento forçado:** Nenhum migrante ficará submetido ao desaparecimento forçado. Não se pode invocar nenhuma circunstância excepcional, seja um estado ou ameaça de guerra, instabilidade política interna ou outra emergência pública, como justificativa para o desaparecimento forçado de um migrante. Os Estados devem: a) Punir, no âmbito das suas jurisdições, aqueles que cometem ou tentem cometer o crime de desaparecimento forçado de migrantes, bem como os seus cúmplices ou acobertadores após o fato; b) Cooperar entre si para ajudar a prevenir, punir e erradicar o desaparecimento forçado de migrantes; c) Instituir as medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras necessárias ao cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados em relação aos desaparecimentos forçados; d) Criar ou, quando apropriado, reforçar mecanismos de busca de migrantes desaparecidos no seu território; e) Estabelecer mecanismos para identificar os restos mortais de pessoas que se presume terem desaparecido durante a migração. f) Reforçar a cooperação internacional para determinar o paradeiro dos migrantes, garantir o acesso à justiça e facilitar a participação dos familiares nos processos e na devolução de restos mortais humanos, quando apropriado; e g) Garantir reparação às pessoas e familiares vítimas desta prática, bem como medidas para garantir a não repetição. (Tradução livre).

⁵⁸⁴ **Princípio 19: Proibição da escravidão e da servidão e suas condições análogas:** Todo migrante tem o direito de ser livre da escravidão, da servidão ou do trabalho forçado ou compulsório. Nenhum migrante será obrigado a realizar trabalho forçado ou compulsório ou qualquer prática similar de escravidão, seja com fins lucrativos ou não. Os Estados adotarão medidas concretas para garantir a abolição efetiva do trabalho infantil, entre outras práticas. Os Estados devem criar mecanismos para prevenir estas práticas, como a monitorização constante dos locais de trabalho dos migrantes, a verificação das condições de trabalho e a garantia dos seus direitos humanos laborais, independentemente do seu status migratório. (Tradução livre).

⁵⁸⁵ **Princípio 20: Prevenção, combate e eliminação do tráfico de seres humanos:** Nenhuma pessoa será submetida ao tráfico de seres humanos nem aos comportamentos ou crimes que constituem e agravam os contextos de exploração e violência do tráfico de seres humanos. Os Estados devem prevenir e combater o tráfico de pessoas; identificar e dismantelar redes de tráfico transnacionais, proteger e ajudar os migrantes vítimas de tráfico de seres humanos, bem como promover a cooperação entre os Estados com vista a alcançar estes fins. Os Estados devem, em todas as ações de prevenção, assistência, repressão e cooperação, ter em conta a perspectiva de gênero, o interesse superior das crianças e a não criminalização dos migrantes vítimas do crime de tráfico de seres humanos. Os Estados devem prevenir e combater de forma integrada os comportamentos ou crimes que constituem e agravam os contextos de exploração e violência do tráfico de pessoas, como a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravização ou práticas análogas à escravização, à servidão ou à extração de órgãos. Os Estados devem monitorar, prevenir, identificar e enfrentar situações de risco de tráfico de pessoas, especialmente em pontos de entrada irregular nos países, e garantir a aplicabilidade do princípio do não rechaço. (Tradução livre).

⁵⁸⁶ **Princípio 21: Proibição do tráfico de migrantes:** Os Estados devem impedir a facilitação da entrada irregular de uma pessoa num Estado do qual não seja nacional ou residente permanente, que seja realizada com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material de outra natureza. Os Estados devem garantir a proteção das pessoas sujeitas a proteção internacional na aplicação das leis contra o tráfico ilícito de migrantes.

⁵⁸⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos:** Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 109.

razão da vítima ser colocada em uma situação de total vulnerabilidade, torna-se suscetível a outras violações, e por isso, se fala no caráter múltiplo. A CIDH reitera que o cenário é particularmente grave quando o Estado possui conhecimento e nada faz ou é uma prática sistemática dentro do país.

3.4. Conclusão parcial

A partir da análise da Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes, por meio da metodologia de estudo de caso, foi possível realizar uma sistematização que permitiu a construção de uma das possíveis leituras do SIDH sobre o tema da mobilidade humana, além da identificação e aplicação dos *standards* interamericanos de proteção, através da atuação da CIDH, com a criação de uma jurisprudência própria, mas também, em interlocução permanente com a Corte IDH. Contudo, alguns elementos chamam a atenção, um deles é ausência de um critério cronológico relativo aos casos que constam na relatoria, uma vez que muitos são anteriores a sua própria criação, outro elemento é o fato de casos constarem em mais de uma relatoria temática, além de não se ter acesso aos critérios jurídico-políticos que influenciam a admissão de um caso.

É válido mencionar que parte dos casos que chegaram à CIDH possuem características, a partir da atuação dos Estados, que se poderia classificar como discriminatórias, securitizadoras e crimigratórias, dialogando com as teorias trabalhadas no Capítulo 1. A interpretação de que tais ações estatais são securitizadoras e crimigratórias é possível primeiro pelas tentativas de repulsão desse outro, inclusive utilizando aparato militar, por entender que oferecem risco à nação, e crimigratórias pela junção nítida entre o direito penal e o direito administrativo, mas não só isso, também pela exclusão social imposta a esses indivíduos. É possível destacar dois casos que são bastante representativos nesses aspectos, embora outros casos estudados também possuam diversos elementos passíveis de inclusão: *Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana* e *Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana*.

A securitização e a crimigração ficam bastante nítidas nos casos estudados em que ocorreram deportações e expulsões sumárias, principalmente dirigidas a pessoas consideradas indesejáveis em razão de sua origem, raça e nacionalidade; deportações e expulsões coletivas, sem análise individual de cada caso e sem acesso ao devido processo legal, garantias judiciais ou direito a recurso; utilização de força policial desproporcional e letal contra imigrantes que não ofereciam resistência ou perigo; criminalização da imigração e dos imigrantes; prisões

arbitrárias; violação ao *non-refoulement* e de outras possíveis proteções internacionais complementares; desconsideração do melhor interesse da criança; externalização de fronteiras e impedimento de solicitação de refúgio em um terceiro país, entre outros.

Tal constatação segue uma tendência que não é exclusividade do continente americano, pelo contrário, é possível observar que a securitização das migrações e a crimigração são fortemente defendidas por diferentes atores políticos ao redor do globo. Assim, a atuação do SIDH se coloca não apenas como um mecanismo de reparação de violações aos direitos humanos dos imigrantes solicitantes de refúgio e refugiados que já ocorreram, mas também tem o potencial de estabelecer padrões protetivos que desmobilizem a estrutura estatal criada para repelir e punir pessoas em mobilidade humana e progressivamente construir uma cultura interamericana em direitos humanos para o tema migratório.

Neste sentido, destaca-se o impacto transformador que o SIDH pode ter na região, proveniente do empoderamento do SIDH e sua força catalizadora e efetividade do diálogo jurisdicional em sistema multinível.⁵⁸⁸ Conforme explica a professora Flávia Piovesan, da perspectiva multinível emergem duas vertentes de diálogo jurisdicional: o diálogo com os sistemas nacionais, que abrangeria o controle de convencionalidade, e o diálogo com a sociedade civil, que legitima socialmente e também por esses atores ocorrem as pressões por adequação aos parâmetros de direitos humanos, além do acesso dos indivíduos à CIDH e o desenvolvimento de estratégias de litigância.⁵⁸⁹ Muito embora, o foco de análise da autora tenha sido a Corte IDH, é possível também visualizar um papel de grande relevância da CIDH ao estabelecer tais *standards* protetivos que norteiam o posicionamento do órgão responsável por apresentar os casos litigiosos à Corte IDH.

⁵⁸⁸ PIOVESAN, Flávia. Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2017, p. 1357.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p.1358-1360.

CAPÍTULO 4. A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: SECURITIZAÇÃO OU PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS?

Para a compreensão do contexto em que ocorre a migração histórica e inédita de venezuelanos para o Brasil, inicialmente é necessário expor brevemente a conjectura contemporânea nesses dois países. O capítulo tem como norte a análise da migração venezuelana para o Brasil, inicialmente traçando um panorama da relação entre os sujeitos que vivem na fronteira, e após, a dinâmica dos fluxos venezuelanos e a resposta estatal. Feito esse estudo, entra-se na discussão sobre a escolha da política pelo Estado brasileiro para a gestão desses fluxos, e com isso, aprofunda-se o tema da teoria da securitização e da crimigração, para que se possa visualizar como o país lidou com a migração, se pelo aspecto da segurança ou da defesa de direitos humanos e fundamentais.

Após busca-se compreender como o Brasil está situado, lançando um olhar para o cenário regional e global no contexto migratório. Para além disso, verificar se a atuação do Estado brasileiro está em consonância com os *standards* interamericanos, tendo como ponto de partida os estudos de caso realizados anteriormente sobre a Relatoria de Migrações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

4.1. A fronteira norte do Brasil: o caso da migração venezuelana para Roraima e a Operação Acolhida

O fluxo migratório de venezuelanos pela América, principalmente para os países do cone sul é a mobilidade humana mais expressiva no continente na contemporaneidade.⁵⁹⁰ ⁵⁹¹ Segundo dados do OBMigra, no ano de 2022, o Brasil recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado(a), que somados desde 2011, totalizam 348.067 solicitações.⁵⁹² Desse total, o número de solicitações de venezuelanos atingiu a marca de 33.753 em 2022.⁵⁹³ O número de refugiados venezuelanos reconhecidos no Brasil seria de 53.307 pessoas e aqueles

⁵⁹⁰ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração sul-sul. **REMHU** - Rev. Interdiscp. Mobil. Hum. Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, out. 2022, p. 123-139.

⁵⁹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/> Acesso em: 17 jul 2023.

⁵⁹² SILVA, Gustavo Junger da; CAVALCANTI, Leonardo; SILVA, Sarah Lemos; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. Op. cit., p. 10.

⁵⁹³ Ibid., p. 12.

com autorização de residência no Brasil 384.418,⁵⁹⁴ sendo o país o quarto que mais recebe o fluxo migratório de venezuelanos, conforme a estimativa do R4V para o ano de 2023.⁵⁹⁵

A principal porta de entrada no país é através da fronteira entre Brasil e Venezuela, especificamente pelo Estado de Roraima. A extensão da fronteira entre os dois países é de 2.199,0 km,⁵⁹⁶ em que a maior parte é de área de floresta ou de reservas, biológicas ou indígena.⁵⁹⁷ Além disso, os dois países são signatários de um tratado de não edificação em uma área que perpassa toda a linha divisória até a distância de 30 metros adentro para o interior de cada país.⁵⁹⁸ O cenário remoto e quase inacessível se torna mais urbano apenas nas cidades de Santa Elena de Uairén, do lado venezuelano, e de Pacaraima, do lado brasileiro, ligadas por uma rodovia, a BR 174, que na fronteira se torna Estrada 10 e adentra o território da Venezuela.

O Estado de Roraima é o menos populoso do Brasil, segundo dados do IBGE de 2021, teria um total de 652.713 habitantes,⁵⁹⁹ e antes da Constituição Federal de 1988 era considerado território, uma vez que Getúlio Vargas criou o Território Federal do Rio Branco.⁶⁰⁰ O município de Pacaraima está localizado no extremo norte do estado, e está situado no interior da Terra Indígena São Marcos e da reserva Raposa Serra do Sol, além de possuir outras 55 comunidades indígenas.⁶⁰¹ A configuração desse núcleo urbano remonta a própria delimitação da fronteira entre os dois países e o destacamento do pelotão de fronteira, porém, só em 1995 ocorre o desmembramento de Boa Vista (capital do Estado), para a formação do que viria a ser o município de Pacaraima.⁶⁰² A cidade tem no setor terciário, no comércio e no setor público as principais fontes de renda.⁶⁰³

⁵⁹⁴ REFUGIADOS(AS) venezuelanos(as) reconhecidos no Brasil. **R4V**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁵⁹⁵ REFUGEEES and migrants from Venezuela. **R4V**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁵⁹⁶ BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. **Brasil: fronteiras terrestres**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁵⁹⁷ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. Op. cit., p. 124.

⁵⁹⁸ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos. Uma política migratória reativa e inadequada: a migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). In: BAENINGER, Rosana et al. **Migrações Sul-Sul**. Campinas, Núcleo de Estudos de População Elza Berquó: 2018, p. 639.

⁵⁹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada do país chega a 213,3 milhões de habitantes em 2021**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31458-populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-em-2021>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶⁰⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Roraima**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/historico>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶⁰¹ GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Pacaraima**. Disponível em: <http://www.pacaraima.rr.gov.br/4/pagina>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶⁰² Ibid.

⁶⁰³ Ibid.

A cidade de Pacaraima sempre esteve fortemente vinculada à cidade de Santa Elena de Uairén, com maior predomínio da última, que possui maior estrutura e oferece melhor capacidade de oferta de bens e serviços.⁶⁰⁴ Ao contrário do que ocorre hoje, a cidade venezuelana que atraía mais migrantes brasileiros, que buscavam oportunidades de trabalho no setor de garimpo e prestação de serviços.⁶⁰⁵

Estudos realizados no tema das migrações já indicavam a tendência, principalmente na América do Sul, do crescimento da mobilidade intrarregional, principalmente transfronteiriça, pela proximidade e o baixo custo. Além disso, é possível visualizar uma alteração do cenário considerado tradicional, uma vez que os países que eram identificados como receptores tradicionais são: Argentina, Costa Rica e Venezuela. Entretanto, o fenômeno da mobilidade entre fronteiras já vinha sendo observado desde os anos 1990, impulsionado principalmente pelo poder de compra apresentado pelas moedas nessas áreas.⁶⁰⁶ Porém, o cenário e a motivação das migrações no momento atual, conforme números já apresentados, não é de uma migração voluntária ou econômica, mas sim, de uma migração forçada.

Historicamente a dinâmica na fronteira entre as duas cidades, Boa Vista e Santa Elena de Uairén, seria de fluxo intenso e algo cotidiano para os moradores. É possível dizer que a mobilidade humana entre essas cidades, especialmente de brasileiros para o outro lado da fronteira, teria passado, a partir de 1970, por três fases.⁶⁰⁷

Na primeira, que dura até 1990, ocorre com o fluxo de brasileiros se dirigindo à Venezuela, com presença até mesmo em outras cidades para além de Santa Elena de Uairén, em razão do declínio da atividade de garimpo no Estado de Roraima em comparação com a estabilidade que o país vizinho vivia. A principal atividade econômica exercida pelos brasileiros era a de comércio atrelado à mineração. A segunda fase corresponde a década de 1990, em que ocorrem demarcações de terras indígenas, que culminaram em restrições e fiscalização da atividade de garimpo em Roraima. Já a terceira, teria se iniciado na década de 2000, em que a migração teria um caráter pendular, de ida e volta diárias da Venezuela para o Brasil, principalmente para o exercício laboral ou em busca de prestação de serviços.⁶⁰⁸

⁶⁰⁴ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. Op. cit., p. 125.

⁶⁰⁵ Ibid., p. 125.

⁶⁰⁶ RODRIGUES, Franciele dos Santos; VASCONCELOS, Iana Santos. Migração, gênero e empoderamento das migrantes na Pan-Amazônia. *Textos&Debates*. Boa Vista, .18, jan/jun 2010, p. 251-268.

⁶⁰⁷ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados, v.8, n. 16, jul/dez, 2019, p. 255-278.

⁶⁰⁸ RODRIGUES, Franciele dos Santos; VASCONCELOS, Iana Santos. Migração, gênero e empoderamento das migrantes na Pan-Amazônia. *Textos&Debates*. Boa Vista, n. 18, p. 251-268, jan./jun. 2010, p. 261.

De acordo com João Carlos Jarochinski Silva e Bernardo Abrahão, os venezuelanos tiveram baixa representatividade no fluxo nacional, embora estivessem presentes em Roraima pela dinâmica da fronteira. Isso pode ser explicado pela localização do Estado, situado em região de floresta, com demarcação de terras indígenas, com menor atividade econômica que o lado venezuelano e também pela língua.⁶⁰⁹ Contudo, é possível vislumbrar, a partir da classificação feita por Franciele Rodrigues e Iana Vasconcelos, que a migração entre esses dois países pode estar passando por uma quarta fase, em que se inverte o sentido do fluxo migratório, e o país de destino agora se torna o Brasil, com características e motivações completamente inéditas e multifatoriais.

Para compreender parte da dinâmica migratória, alguns dados são relevantes. No ano de 2017, foi realizada uma pesquisa que visava analisar o perfil sociodemográfico e laboral dos imigrantes venezuelanos promovida pelo Conselho Nacional de Imigração, ACNUR, Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e a Cátedra Sérgio Vieira de Melo, da Universidade Federal de Roraima. Os dados foram obtidos em uma amostra de 650 entrevistados venezuelanos não indígenas, em 33 bairros do município de Boa Vista.⁶¹⁰

A imigração venezuelana é majoritariamente de jovens (72%), apontam a crise econômica como principal motivo para emigrarem (77%), chegam pela via terrestre, parte conta com redes migratórias já estabelecidas no Brasil (58%), possuem um bom nível de escolaridade 78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação. A pesquisa apontou que 82% dos entrevistados eram solicitantes de refúgio e 54,2% utilizam os rendimentos para envio de remessas para os familiares na Venezuela. Grande parte informou interesse em se deslocar para outras regiões do país (77%), porém, os que não aceitariam disseram que a motivação é permanecer próximo à fronteira ou estar adaptado à cidade de Boa Vista. Pouco mais da metade dos entrevistados já acessou serviços públicos em Roraima, mas um total de 48,4% não teria utilizado nenhum. Parcela significativa relatou ter sofrido preconceito em razão de ser estrangeiro.

No ano de 2021, o ACNUR realizou outra pesquisa que permite visualizar o que permaneceu idêntico e o que pode ter mudado no perfil dos migrantes. As entrevistas ocorreram nos 5 abrigos administrados pelo ACNUR e AVSI Brasil, na capital Boa Vista. Do quantitativo,

⁶⁰⁹ JAROCKINSKI-SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidade e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.8, n.16, p. 255-278, jul./dez. 2019, p. 257.

⁶¹⁰ SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

93,7% estaria satisfeito ou muito satisfeito com a qualidade de vida no Brasil. Já 80,7% gostaria de trazer um familiar para o país, o que também impacta no número daqueles que desejam permanecer próximo à fronteira, sendo 27,1%, pois, buscam estar próximos à Venezuela. 83,8% possuíam Ensino Fundamental ou Médio completo, 10,2% formação técnica e 6% formação superior. Apenas 41,4% possui proficiência alta ou muito alta em português, o que impacta na inserção laboral. 72,6% querem permanecer em qualquer estado brasileiro que tenha oportunidade de emprego, porém, é válido destacar que arranjos familiares monoparentais que são chefiados por mulheres, que exercem trabalho de cuidado, possuem dificuldade de inserção laboral.

Para além do quantitativo significativo de solicitantes de refúgio, o que torna essa dinâmica migratória inédita no Brasil, outro fator específico é a migração de indígenas venezuelanos. Segundo dados coletados pelo ACNUR em 2023, o Brasil acolhe mais de 9,4 mil pessoas indígenas refugiadas e migrantes.⁶¹¹ Tratam-se das etnias Warao, Pémon E'ñepá, Kariña e Wayúu. A presença é principalmente dos indígenas da etnia Warao, com 6.462 pessoas ou 67% do total.⁶¹²

Os Warao não possuem proximidade étnica ou cultural com os indígenas brasileiros. São provenientes do delta do Rio Orinoco, no nordeste do país, na região do caribe venezuelano, e vem sendo uma população profundamente afetada desde os anos 1960 por intervenções estatais no ecossistema, que causaram grandes desastres ambientais e os primeiros deslocamentos, que culminaram, em última instância, na vulnerabilização social desses sujeitos e sua migração para o Brasil aos primeiros sinais de escassez de recursos. As populações indígenas migrantes e refugiadas carecem de atenção especial em toda a fase de acolhimento, o que demanda políticas públicas específicas.

Apresentado o cenário, é necessário analisar as respostas do Estado brasileiro, e também da Venezuela, frente ao fluxo migratório misto, composto por migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados. Vale pontuar que a diáspora de venezuelanos ocorre também para outros países sul-americanos, principalmente para a Colômbia, Peru e Equador, porém, o foco do estudo se

⁶¹¹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Brasil acolhe mais de 9,4 mil pessoas indígenas refugiadas e migrantes.** Disponível em: [https://brasil.un.org/pt-br/229292-brasil-acolhe-mais-de-94-mil-pessoas-indigenas-refugiadas-e-migrantes#:~:text=Em%20termos%20numéricos%2C%20a%20etnia,%25\)%2C%20todas%20oriundas%20da%20Venezuela](https://brasil.un.org/pt-br/229292-brasil-acolhe-mais-de-94-mil-pessoas-indigenas-refugiadas-e-migrantes#:~:text=Em%20termos%20numéricos%2C%20a%20etnia,%25)%2C%20todas%20oriundas%20da%20Venezuela.). Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶¹² A etnia Pémon conta com 2.679 (28%); E'ñepá 226 (2%); Kariña 194 (2%); Wayúu 64 (1%). ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Painel de informações sobre populações indígenas refugiadas e migrantes no Brasil.** Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjlmNzdiODctYjMwZC00NjkzLWI0YzctY2VmZDDjYzJmMDQxIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 16 jun. 2023.

dá na inteiração entre os dois Estados, especialmente na região da fronteira, que passou por momentos críticos desde antes da intensificação dos fluxos migratórios de venezuelanos para Roraima.

Em 13 de dezembro de 2016 o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, ordenou que houvesse o fechamento das fronteiras com a Colômbia e o Brasil, alegadamente para combater as atividades de contrabandistas, e só foi reaberta com o Brasil em 6 de janeiro de 2017.⁶¹³ Em 21 de fevereiro de 2019, o governo Maduro anunciou novamente o fechamento da fronteira, dessa vez, em razão da articulação do opositor Juan Guaidó para a entrada na Venezuela de carregamentos com suposta ajuda humanitária a partir de Pacaraima.⁶¹⁴ Notadamente, havia uma discordância entre o governo brasileiro e o venezuelano à época, e a fronteira só foi reaberta em 10 de maio de 2019.⁶¹⁵ No ano de 2020, a fronteira foi fechada novamente,⁶¹⁶ por meio de portarias interministeriais, sob a justificativa de controle da disseminação durante a pandemia de Covid-19.⁶¹⁷

De acordo com o IPEA,⁶¹⁸ os fechamentos da fronteira causaram impactos significativos. No que o órgão chamou de um primeiro momento, os impactos no comércio local foram sentidos quase imediatamente, pela queda do movimento e temor em perder o emprego de venezuelanos e brasileiros que trabalhavam do outro lado da fronteira de seu país. Outro ponto destacado foi a desvalorização da moeda Bolívar, que teria tido como efeito o barateamento de insumos como produtos alimentícios em Pacaraima, e conseqüentemente, aumento da procura, o que ocasionou aumento dos aluguéis comerciais na cidade. Brasileiros também ficaram retidos do lado venezuelano da fronteira, sendo necessário o acionamento da diplomacia brasileira para que retornassem ao país.

Talvez o que mais chame atenção e demonstre como as realidades locais se cruzam a todo momento, seja o fato de que os moradores de Pacaraima abasteciam seus veículos em Santa Elena de Uairén, e com o fechamento da fronteira tiveram suas rotinas alteradas, já que

⁶¹³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10418>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁶¹⁴ CHAVES, Alan; OLIVEIRA, Valéria; COSTAM Emily. **Venezuela fecha fronteira com o Brasil.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/21/venezuela-fecha-fronteira-com-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 05 ago. 2022.

⁶¹⁵ Ibid.

⁶¹⁶ VINCENZI, Brunela Vieira de; SOUZA, Beatriz de Barros; OLIVEIRA, Alessandra Duarte; DALLEPRANE, Gabriel. Deslocamento forçado de venezuelanos no Brasil: modus operandi e ações durante a pandemia de Covid-19. **Travessia: Revista do Migrante**, ano XXXIV, n. 91, p. 147-162, maio/ago. 2021, p. 147.

⁶¹⁷ CHAVES, Alan; OLIVEIRA, Valéria; COSTAM Emily. Op. cit.

⁶¹⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10418>. Acesso em: 10 set. 2022, p. 11.

o posto mais próximo ficaria a 220 km, localizado na capital Boa Vista. Alunos de creches e escolas também ficaram prejudicados, já que crianças venezuelanas estudavam do lado brasileiro da fronteira.

Em um segundo momento, já se tratando do ano de 2019, a cidade de Pacaraima parou, isso porque não havia comércio funcionando e também ocorreu a escassez de combustíveis. O IPEA indica que houve uma queda de 40% das exportações do Estado de Roraima, visto que boa parte tinha como destino a Venezuela.⁶¹⁹ Fato relevante também foram os apagões no Estado, por ser esse o único no Brasil que não está ligado ao sistema elétrico nacional e recebe a energia proveniente da Venezuela. O instituto de pesquisa aponta que a travessia de nacionais venezuelanos para o Brasil não deixou de ocorrer. Foram criadas rotas clandestinas que permitiam a passagem pela vegetação, o que os tornavam mais vulneráveis. A situação também atingiu os setores de transporte de mercadorias que se viram impedidos de escoar os produtos.

Consta no relatório que o Exército brasileiro só fechou as rotas clandestinas em maio de 2019, para exercer maior controle na região. Contudo, outra rota foi aberta permitindo o fluxo de pessoas e veículos entre os dois lados da fronteira, o que significa que os migrantes continuaram entrando em território brasileiro. Diante disso, a Prefeitura de Boa Vista e o Estado de Roraima decidiram adotar medidas preventivas, como aumento do efetivo policial na região próxima à fronteira.⁶²⁰

Com a reabertura da fronteira em 10 de maio de 2019, os setores que mais haviam sido atingidos como o comércio, transportes e o acesso à educação tiveram recuperação, embora no setor de combustíveis a situação tenha se invertido, com venezuelanos comprando no Brasil, ocasionado pela queda da produção e limitação na compra. O fechamento da fronteira provocado pela pandemia de Covid-19 será tratado em tópico mais adiante.

Feito um panorama da conexão entre as duas cidades em lados opostos da fronteira, cabe mencionar então qual foi a resposta governamental para lidar com esse fluxo migratório, sendo possível fazer uso quase de uma cronologia da atuação estatal. Conforme Victória Machado, muito embora o Estado brasileiro tenha passado a se preocupar com intensificação da migração venezuelana no ano de 2017, com a implementação de uma série de normativas, essa migração ocorria desde o ano de 2015,⁶²¹ e como já mencionado, se dava pelas vias clandestinas mesmo

⁶¹⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10418>. Acesso em: 10 set. 2022, p. 12.

⁶²⁰ Ibid., p. 15.

⁶²¹ MACHADO, Victória Figueiredo. **Braço Forte, Mão Amiga: a migração venezuelana, a operação acolhida e a (re)construção da identidade brasileira na fronteira.** 2021. 186 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2021, p. 29.

com o fechamento de fronteiras. Os pesquisadores João Carlos Jarochinski Silva e Militza Pérez Velásquez afirmam que desde o ano de 2015 notava-se a chegada de venezuelanos em uma dinâmica pendular na fronteira, buscando inicialmente enfrentar os problemas de desabastecimento e desemprego, comprando produtos e realizando pequenos trabalhos para retornarem à Venezuela.⁶²²

Nesse meio tempo, sem uma diretriz ou política migratória definida, foram inúmeros os casos de deportações fundamentadas na permanência ilegal em território brasileiro. Notícias veiculadas em portais de notícias em 2015 e 2016 dão conta das ações da Polícia Federal nas ruas de Boa Vista⁶²³ e Pacaraima⁶²⁴ com abordagens e verificação de documentação, inclusive de pessoas exercendo atividades artísticas ou mendicância, dentre eles, indígenas.⁶²⁵

O que ocorreu com a intensificação da entrada dos fluxos migratórios venezuelanos foi um conflito entre os atores políticos governamentais da esfera federal, estadual e municipal que atuam na região, além de reações da sociedade civil.⁶²⁶ A partir da intensificação desse movimento de entrada no Brasil, a condição migratória dos venezuelanos foi matéria de debates, disputas e conflitos sobre a ajuda humanitária, e se se tratava de uma questão de refúgio ou migração econômica,⁶²⁷ uma vez que a linha entre migração forçada e voluntária na contemporaneidade é cada vez difícil de distinguir.⁶²⁸

Segundo Andressa Martino e Julia Bertino Moreira, as discussões que pairavam tomaram a forma de dois posicionamentos: o de defesa da regularização migratória por meio do refúgio ou pela via da proteção complementar.⁶²⁹ A argumentação em favor do refúgio se deu no sentido de que os venezuelanos que chegavam ao Brasil estavam fugindo da Venezuela, dessa forma, poderiam solicitar o reconhecimento do status de refugiado pela definição da Convenção de 1951, no fundado temor de perseguição, ou pela definição ampliada da

⁶²² JAROUCHINSKI-SILVA, João Carlos; VELÁSQUEZ, Militza Pérez. Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo (misto). In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M.A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951 – 2021)**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

⁶²³ PF deporta mais de 60 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/04/pf-deporta-mais-60-venezuelanos-por-entrada-e-permanencia-ilegal-em-rr.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶²⁴ *Ibid.*

⁶²⁵ BRANDÃO, Inês. **Ilegais em RR, 68 índios da Venezuela são conduzidos à Polícia Federal**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2015/12/ilegais-em-rr-68-indios-da-venezuela-sao-conduzidos-policia-federal.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶²⁶ PAIVA, Ariane Rego; GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: Entre a Militarização e a assistência social. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS*. v. 13, n.26, jan-jun 2021, p. 168.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 168.

⁶²⁸ MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017 – 2019). **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020, p. 153.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 154.

Declaração de Cartagena, que menciona a grave e generalizada violação de direitos humanos.⁶³⁰ Por outro lado, os autores que entendiam não ser possível o reconhecimento do refúgio compreendiam que a situação no país vizinho não produzia perseguições individuais, e que a atuação política à época não indicava o reconhecimento da definição ampliada.⁶³¹

Mesmo com esse cenário de indefinições, e sem um posicionamento oficial ou decisões do CONARE que julgassem procedentes as solicitações de refúgio, o instituto foi amplamente acionado pelos migrantes venezuelanos, principalmente por ser um processo gratuito, que não requer apresentação de documentos do país de origem. Além disso, esse requerimento gera o protocolo de solicitação de refúgio, que garante a regularidade migratória enquanto o processo está pendente de análise, o que permite o acesso aos serviços públicos e o exercício de atividade laboral. Contudo, também é válido mencionar que em razão do instituto do refúgio exigir uma comunicação de viagem ao CONARE, para sair do país e retornar à Venezuela, e levando em consideração que muitos realizavam esse movimento pendular para fornecer suprimentos aos familiares que ficaram no país vizinho, existia também receio entre alguns que se valiam desse instrumento.

Uma das possíveis explicações para esse aumento decorre de a solicitação de refúgio ser um procedimento sem custos e que garante, desde a sua realização, a regularidade migratória, permitindo a obtenção de documentos, tais como a carteira de trabalho (CTPS) e a utilização dos serviços públicos.⁶³²

Com o envolvimento e atuação das organizações internacionais na região da fronteira, houve maior visibilidade, e com isso, instituições da sociedade civil, alguns órgãos públicos e governos locais passaram a reivindicar e pressionar por ações não apenas de gestão do fluxo migratório, mas também, na garantia de direitos fundamentais para essas pessoas. Neste mesmo sentido, em fevereiro de 2017, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público do Trabalho, endossado por entidades da sociedade civil, formularam uma recomendação em que solicitavam ao CNIg a adoção de medidas humanitárias, assumindo o protagonismo para a proteção dos migrantes, e que fossem analisados os mecanismos possíveis

⁶³⁰ MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017 – 2019). **REMHU** - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020, p. 154.

⁶³¹ *Ibid.*, p. 154.

⁶³² JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos. *Op. cit.*, p. 644.

para regularização migratória.⁶³³ Conforme explica Thiago Moreira,⁶³⁴ com fundamento na Resolução Normativa 27/98,⁶³⁵ que previa a possibilidade de análise de situações especiais e casos omissos, o CNIg poderia disciplinar o tema.

A estratégia surtiu efeito e o CNIg publicou em 03 de março de 2017 a Resolução Normativa nº 126, que previa a possibilidade de solicitação e concessão de residência temporária. É interessante observar uma das considerações publicadas com a resolução e o caput de seu artigo 1º e artigo 2º

Considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país, resolve:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

Art. 2º O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa.⁶³⁶

Como esclarece Andressa Martino e Julia Bertino Moreira, embora a Resolução Normativa não mencionasse a Venezuela, o contexto permite concluir que o objetivo era atingir essa população migrante.⁶³⁷ Contudo, a Resolução não conseguiu alterar o estado de coisas a que se propunha. O professor João Carlos Jarochinski Silva elencou alguns dos problemas que a Resolução não resolveu e os outros que criou.⁶³⁸

O primeiro deles é que não alcançou o público alvo, principalmente em razão da necessidade de pagamento de taxas, para uma população já economicamente vulnerável, torna-se inviável a regularização migratória por essa via. O segundo percalço é a necessidade de escolha entre o refúgio ou a residência temporária, que cai novamente no primeiro problema.

⁶³³ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos. Op. cit., 2018, p. 644.

⁶³⁴ MOREIRA, Thiago Oliveira. A (necessária) proteção dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos pela jurisdição brasileira. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 397.

⁶³⁵ BRASIL. **Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998**. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401#:~:text=Disciplina%20a%20avaliação%20de%20situações,DE%2012%2F12%2F2017\)%3A](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401#:~:text=Disciplina%20a%20avaliação%20de%20situações,DE%2012%2F12%2F2017)%3A). Acesso em: 16 jun. 2023.

⁶³⁶ BRASIL. **Resolução Normativa CNIg nº 126, de 2 de março de 2017**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶³⁷ MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. Op. cit., p. 156.

⁶³⁸ JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos. Op. cit., 2018, p. 645.

Em vista da gratuidade da solicitação de refúgio, ainda que neste momento não houvesse uma posição oficial sobre o tema, para o migrante ainda era mais vantajoso solicitar o refúgio como via de regularização, pois, abria a possibilidade de inserção no mercado de trabalho e acesso à serviços públicos. Para tentar solucionar o entrave, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União ajuizaram uma ação que visava conceder a isenção no pagamento das taxas, meio considerado problemático pelo professor, por ser uma medida obtida pela via judicial, e no fim das contas, não configurar uma política migratória.

Outro fator problemático seria o fato de que quem já estivesse em solo brasileiro em situação migratória irregular não poderiam se valer da Resolução para se regularizar. Mas, ponto que não se pode ignorar é a exigência de ingresso no território brasileiro pela via terrestre, o que exclui aqueles que tenham utilizado a via área ou marítima. Não se pode esquecer que a Resolução Normativa previa o período de 2 (dois) anos, e não é expressa sobre a possibilidade ou não de renovação.⁶³⁹ Além disso, a Resolução possuía prazo de vigência de apenas 1 (um) ano.

Após o tempo de vigência da Resolução Normativa nº 126 findar, se editou a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018,⁶⁴⁰ que buscou sanar algumas das debilidades e críticas, mas, também buscava com a autorização de residência temporária resolver a dificuldade de regularização migratória enfrentada pelos fluxos venezuelanos. Cabe chamar atenção para a exclusão da via migratória utilizada, a flexibilização da documentação para a população indígena migrante e também a possibilidade de renovação. Alguns meses depois, em 27 de agosto de 2018, foi editada uma nova Portaria Interministerial, de nº 15,⁶⁴¹ que alterou dispositivos da nº 9, para dispensar a necessidade do migrante que estivesse em situação de vulnerabilidade da apresentação de documentos de filiação.

Ainda no ano de 2017, o Brasil viveu um momento de mudança na forma como trata o tema migratório com a edição e promulgação da Lei nº 13.445, a Lei de Migração, e seu Decreto Regulamentador nº 9.199/2017, em que se afirmou uma preocupação com os direitos humanos em contraposição ao que existia anteriormente, a Lei nº 6.815 de 1980, conhecido como Estatuto do Estrangeiro, que marcava a posição de desconfiança e o caráter de segurança nacional. Mesmo com essa discussão acontecendo simultaneamente ao recrudescimento dos

⁶³⁹ MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. Op. cit., p. 156.

⁶⁴⁰ BRASIL. **Diário Oficial da União, de 15 de março de 2018**. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1967/4/PRI_GM_2018_9.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

⁶⁴¹ BRASIL. **Diário Oficial da União, de 27 de agosto de 2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352. Acesso em: 20 ago. 2021.

fluxos migratório venezuelanos, as respostas estatais não seguiram a mesma velocidade e necessariamente a mesma lógica.

A opção pela continuidade na forma de enquadrar esse fluxo fez com que os avanços significativos introduzidos pela nova lei – como o acolhimento humanitário, além de outras construções normativas estabelecidas em diversos instrumentos de direitos humanos – não fossem aplicados aos casos concretos. A consequência é que o pedido de refúgio continua sendo vantajoso para muitos venezuelanos em termos de estratégia migratória (...).⁶⁴²

Em 15 de fevereiro de 2018, por meio da Medida Provisória nº 820, o governo federal dispôs sobre ajuda emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxos migratórios provocados por crise humanitária. A MP criou um Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), que teria a competência de definir as ações prioritárias para a administração pública no trato dos fluxos migratórios causado por crise humanitária. No mesmo dia, por meio do Decreto nº 9.285 da presidência da república, à época no cargo Michel Temer, se reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório de venezuelanos para o Estado de Roraima, e por meio de outro Decreto, o de nº 9.286, foram definidas a composição, competências e normas do CFAE. Importante mencionar que a MP nº 820 foi convertida na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, e o Decreto nº 9.286 foi revogado, passando a vigorar então o Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021.

A partir desse arcabouço jurídico, com a criação do CFAE, se estruturou a Operação Acolhida, principal atuação do Estado brasileiro frente aos fluxos migratórios venezuelanos.⁶⁴³ Trata-se da federalização da resposta⁶⁴⁴ ao grande contingente de migrantes que entram no Brasil por Roraima, sob a justificativa da dificuldade dos poderes locais em suprir as demandas individuais e coletivas dessa população.

O CFAE possui a composição de 13 ministérios e está sob a chefia da Casa Civil na estrutura de sua governança, conforme prevê o decreto que o instituiu, são eles: Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Cidadania, Defesa, Desenvolvimento Regional, Economia, Educação, Justiça e Segurança Pública, Mulher Família e dos Direitos Humanos, Relações Exteriores, Saúde, do Trabalho e Previdência e Chefe da Secretaria de Governo da

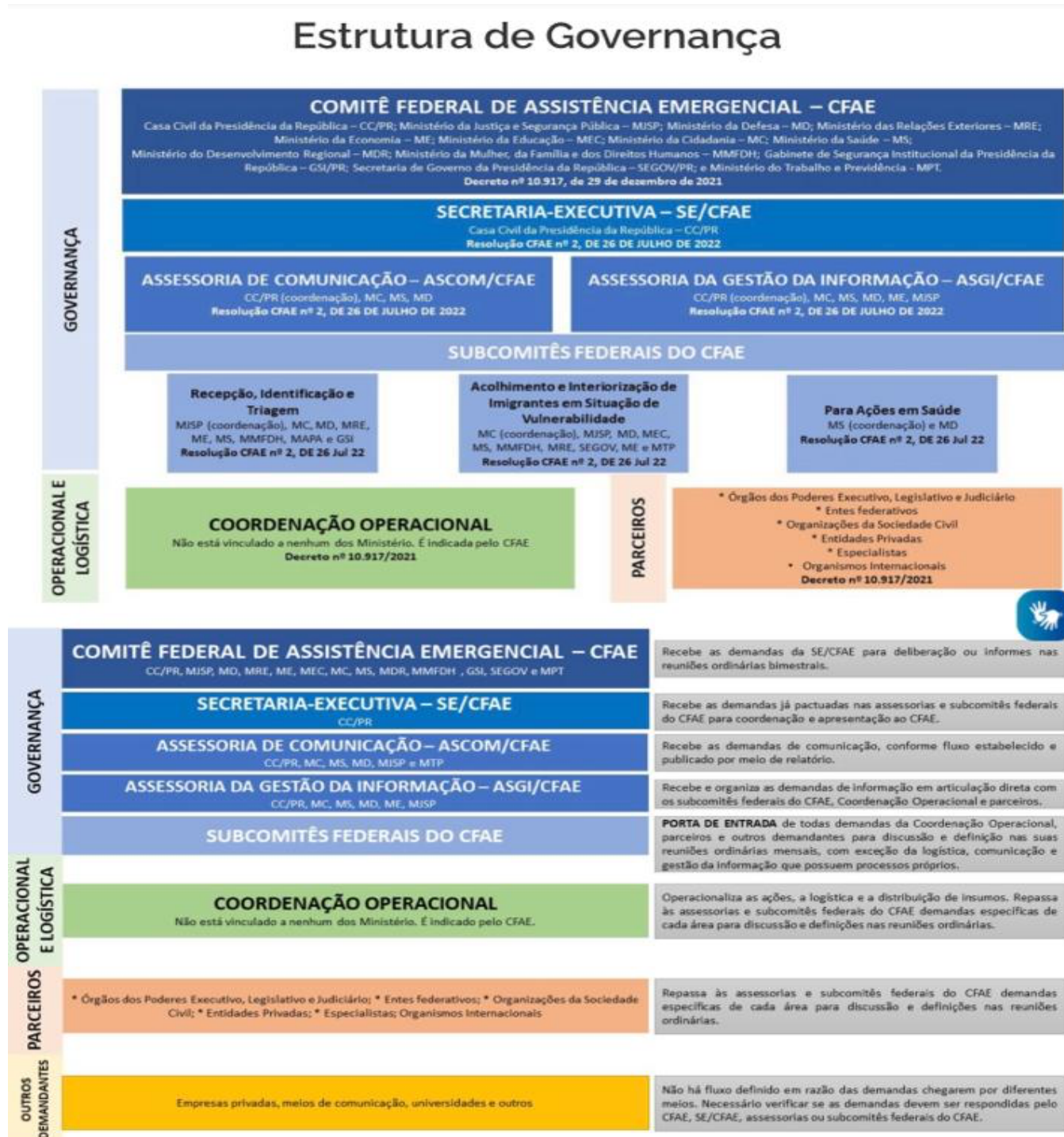
⁶⁴² JAROCKINKI-SILVA, João Carlos; PEDROSO, Carolina Silva. Los impactos de la crisis venezolana em las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios. *In*: BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert; (Ed). **Crisis econômicas**. Bogotá: Fundaci6n Konrad Adenauer, 2019, p. 359.

⁶⁴³ BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶⁴⁴ UNIVERSIDADE UNIGRANRIO. 3º Congresso Brasileiro de Migrações e Refugiados. Palestra de Gustavo da Frota Simões. Youtube, 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cgGWGioikCE>. Acesso em: 19 set. 2023.

Presidência da República. Houve a criação de subcomitês: a) subcomitê de recepção, identificação e triagem; b) subcomitê de acolhimento e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade; c) subcomitê para ações em saúde. Também participam instituições da sociedade civil e organizações internacionais. A Resolução nº 1 de 21, de fevereiro de 2018, indicou o coordenador operacional do CFAE e estabeleceu suas atribuições, vindo a ser o então General do Exército Eduardo Pazuello.

Tabela 7: Estrutura de Governança da Operação Acolhida



Fonte: Casa Civil, 2020.⁶⁴⁵

⁶⁴⁵ BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**: base legal. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 29 jun. 2023.

A partir da Diretriz Ministerial nº 3/2018,⁶⁴⁶ de 28 de fevereiro de 2018, o Ministro da Defesa informa aos Comandantes das Forças Armadas que decidiu por autorizar a execução da Operação Acolhida, sob a coordenação do ministério com objetivo de cooperar no desenvolvimento de atividades humanitárias no Estado de Roraima. Na Instrução nº 01, de 1º de março de 2018,⁶⁴⁷ o Chefe do Estado-Maior estabeleceu a execução da Força Tarefa Logística Humanitária para o Estado de Roraima, também na sigla FT Log Hum – RR. A mesma Instrução Normativa estabelece a Operação Controle, com objetivo de apoio aos órgãos responsáveis pelo controle migratório na fronteira Brasil/Venezuela. O documento cita algumas das ações de controle a serem realizadas, como intensificação da vigilância e coibir a prática de crimes transfronteiriços

A Operação Acolhida possui 3 eixos de atuação: ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização. Os eixos seguem uma estrutura horizontal entre si, e transparecem o que seria a sequência lógica operacional da estratégia e com atuação no acolhimento de migrantes e refugiados.⁶⁴⁸ Segundo Gustavo Simões, a operacionalização da Operação Acolhida também se deu em razão de uma experiência anterior, a AmazonLog 2017, em que se realizou um exercício de logística na região Amazônica, ou seja, já havia uma estrutura e equipamentos das Forças Armadas nessa região do país.⁶⁴⁹

A AmazonLog ocorreu na cidade de Tabatinga, no Estado do Amazonas, e contou com a participação de 19 países e diversas agências, com destaque para a ANVISA, Departamento de Imigrações e Assuntos Jurídicos do MRE, Polícia Federal e FUNAI. Conforme consta no site do Ministério da Defesa, na fala do General Theophilo, comandante logístico do Exército Brasileiro, é possível extrair uma preparação para atuar em situações emergenciais. Em outros veículos de notícias, também se divulgou que a operação simulou o acolhimento de refugiados, uma vez que a região da tríplice fronteira (Brasil, Peru e Colômbia), sofria com fortes secas e possibilidade de deslocamento humano.⁶⁵⁰

⁶⁴⁶ BRASIL. **Diretriz Interministerial nº 03/2018**. Operação Acolhida. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz_n_3_op_acolhida_05_09_2022.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶⁴⁷ Ibid.

⁶⁴⁸ JAROCHINKI-SILVA, João Carlos; ALBUQUERQUE, Elysson Bruno Fontenele. Operação Acolhida: avanços e desafios. In: CORRÊA, Adriana dos Santos et al. (Orgs.). **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Disponível em: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022, p. 57.

⁶⁴⁹ SIMÕES, Gustavo da Frota. Youtube. 3º Congresso Brasileiro de Migrações e Refugiados. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mC-ZikC53SU>. Acesso em: 28 jun. 2023.

⁶⁵⁰ NASCIMENTO, Luciano. **Exército simula crise de refugiados na tríplice fronteira com Peru e Colômbia**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/exercito-simula-crise-de-refugiados-na-triplice-fronteira-com-peru-e-colombia>. Acesso em: 10 set. 2022.

Nós estamos trabalhando na melhoria dos órgãos provedores, esses são os tangíveis que vão ficar, e **temos toda uma doutrina que nós estamos desenvolvendo de ajuda humanitária**, de intercâmbio entre as nações vizinhas e da interoperabilidade entre as Forças Armadas e as agências civis.⁶⁵¹

Já outros autores entendem que embora exista a justificativa de que a opção pelas Forças Armadas se deu pela dificuldade de órgãos civis atuarem nessa região de fronteira e também amazônica, em que a argumentação deixa nítido que os serviços sempre foram precários nessas localidades, também ponderam que representa uma visão de que os fluxos migratórios significam uma ameaça a qual necessita da defesa.⁶⁵²

Houve a edição de outras três Medidas Provisórias entre 2018 e 2019. A Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018, previa a abertura de R\$ 190 milhões de reais de crédito extraordinário para o Ministério da Defesa. A Medida Provisória nº 857, de 20 de novembro de 2018, previa R\$ 75,2 milhões de reais como crédito extraordinário para o Ministério da Defesa. A Medida Provisória nº 880, de 30 de abril de 2019, previa R\$ 223 milhões de reais de crédito extraordinário para a Operação Acolhida.

Em 14 de junho de 2019 o CONARE reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, por meio da Nota Técnica nº 3/2019. Através do Estudo de País de Origem em que se verificou se a definição ampliada da Declaração de Cartagena, constante no Artigo 1º, inciso III da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, se aplicaria ao caso dos venezuelanos, tendo conclusão positiva. Foram analisados sete critérios para a aplicação ou não da cláusula de Cartagena: 1. violência generalizada; 2. agressão estrangeira; 3. conflitos internos; 4. violação maciça dos direitos humanos; 5. circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; 6. Nota de Orientação do ACNUR; e 7. Posição do MRE. Por fim, a conclusão e recomendações foram no sentido de

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

10.1. Diante da extensa pesquisa de país de origem, analisada à luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero que a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos e, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei no 9.474/97, **submeto à apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados que reconheça a situação e Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos em todo o território da Venezuela**, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena, bem como ouvida a consideração do MRE.

Para tanto, recomendo ao Comitê Nacional para os Refugiados:

⁶⁵¹ BRASIL. Ministério da Defesa. **AMAZONLOG**: começa em Tabatinga (AM) maior exercício de logística humanitária do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/amazonlog-comeca-em-tabatinga-am-maior-exercicio-de-ajuda-humanitaria-do-brasil>. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁶⁵² JAROCKI-SILVA, João Carlos; PEDROSO, Carolina Silva. Op. cit., 2019, p. 361.

1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 3º da Lei nº 9.474/97. Sobre este ponto, mister recordar também que a nota de orientação do Acnur reconhece que a condição de refugiado conforme Cartagena não se aplicaria a membros de *colectivos e megabandas, entre outros grupos de guerrilha urbana, bem como* membros de grupos criminosos organizados e pessoas que se beneficiam materialmente das circunstâncias na Venezuela;
4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo;
5. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar; e
6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país.

Em 03 de dezembro de 2019, o CONARE emitiu uma nova Nota Técnica, a de nº 12/2019,⁶⁵³ em que argumenta pelo reconhecimento coletivo de venezuelanos que solicitem o refúgio, dispensada a necessidade de entrevista de elegibilidade. Isso significou o reconhecimento *prima facie*, justificado pela própria decisão anterior que concluiu pelo entendimento de que há grave e generalizada violação de direitos humanos no país vizinho. A partir de tal decisão é possível compreender que se aplicou a interpretação mais favorável aos migrantes venezuelanos, dando uma resposta às dúvidas sobre a aplicação ou não do instituto do refúgio a esse fluxo migratório.

É importante também destacar que as Forças Armadas foram chamadas a atuar no Estado de Roraima em outra situação. Em 28 de agosto de 2018, após intensos protestos com grande violência da população de Pacaraima contra os migrantes venezuelanos, que ocasionou a expulsão de mil e duzentas pessoas do acampamento improvisado nas ruas da cidade, o Presidente da República, Michel Temer, assinou o Decreto nº 9.483,⁶⁵⁴ autorizando o emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem (GLO). O decreto que inicialmente tinha como prazo de vigência o dia 12 de setembro de 2018, foi prorrogado pelo presidente por outras três vezes e passou a valer até 31 de março de 2019.⁶⁵⁵ Com as GLOs, o Exército pode atuar exercendo poder de polícia para proteção das instalações e atividades relacionadas ao

⁶⁵³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estudo de país de origem** – Venezuela – Aditamento. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e349d774.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 9483, de 28 de agosto de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9483.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁶⁵⁵ COSTA, Emily. **Decreto que expande ação das Forças Armadas em Roraima é prorrogado até março de 2019**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/28/decreto-que-expande-acao-das-forcas-armadas-em-roraima-e-prorrogado-ate-marco-de-2019.ghtml>. Acesso em: 29 jun. 2023.

acolhimento de refugiados. Nesse sentido, é interessante o trecho de entrevista do ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, Sérgio Etchegoyen concedida à rádio CBN e publicada pelo portal de notícias G1

É um decreto que não produz muitos movimentos de tropas e muitas ações a partir dele. Ele apenas expande o poder de polícia das Forças Armadas na faixa de fronteira no estado de Roraima. Esse é exclusivamente o alcance do decreto. As Forças Armadas já tem poder de polícia na faixa de fronteira quando se trata de dois crimes: transfronteiriços [tráfico de drogas, armas, munição, pessoas] e ambientais. Agora, está expandido para os demais crimes. Para os demais crimes que acontecerem na faixa de fronteira, as Forças Armadas passam a ter poder de polícia. Um exemplo disso é aquela confusão de brasileiros e venezuelanos. Como aquilo não foi um crime transfronteiriço e nem ambiental, as Forças Armadas não tinham competência legal para intervir, evitar, ou prevenir, agora passam a ter.⁶⁵⁶

De fato, a Operação Acolhida é algo inédito em território nacional, uma vez que a experiência mais relevante das Forças Armadas brasileira em situações de ajuda humanitária tenha se dado no contexto da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), no Haiti, sob a égide da Organização das Nações Unidas. Segundo Victória Machado, desde 2008 o Brasil atuou em pelo menos 15 ações como essa, e é possível encontrar nas páginas oficiais informações sobre a participação do país em missões de paz.⁶⁵⁷ É possível notar que foi dado um grande protagonismo às Forças Armadas e, em adição, grande parte das soluções ao longo dos anos de intensificação dos fluxos migratórios venezuelanos foram implementadas de maneira emergencial, provisória, temporária, frágil e extraordinária.⁶⁵⁸

A utilização das Forças Armadas passa algumas mensagens. Uma delas é a da securitização, ou seja, é necessário a guarda, a proteção, a vigilância e se necessário o uso da força em relação à uma ameaça existencial, que no caso, é esse outro desconhecido de nós. O migrante passa a ser visto como uma ameaça à identidade nacional, aos hábitos locais, ao acesso dos brasileiros aos serviços públicos, aos postos de trabalho, culpabilizado pela violência transfronteiriça e pelo aumento da criminalidade.

Assim, verifica-se que o Estado Brasileiro, a partir da fragilidade e da inaptidão do Estado de Roraima em absorver e gerir, isoladamente, as demandas geradas pelo fluxo imigratório, interveio por meio do estabelecimento do controle migratório e da segurança da fronteira. Por ser uma medida de intervenção Federal a um Ente Federado do Estado-Nação, entendemos que o Estado Brasileiro securitizou o tema,

⁶⁵⁶ DECRETO de Temer intensifica fiscalização nas fronteiras de RR e amplia poder de polícia das Forças Armadas. **G1 RR**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/30/decreto-de-temer-nao-muda-atuacao-das-forcas-armadas-na-fronteira-com-a-venezuela-diz-exercito-em-rr.ghtml>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶⁵⁷ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 66.

⁶⁵⁸ BRASIL. Ministério da Defesa. **Missões de paz**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz. Acesso em: 29 jun. 2023.

com o intuito tanto de preservar seus nacionais, quanto de garantir apoio ao crescente número de estrangeiros que chegavam à região. Desdobrando para este fim a Operação Acolhida.

(...) A Operação Acolhida, que foi concebida conforme a doutrina militar brasileira vigente e pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interagências, que objetiva o acolhimento humanitário (recepcionar, identificar, triar, imunizar, acolher e realocar) de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima, consequente do fluxo migratório fomentado pela crise humanitária.⁶⁵⁹

Embora as Forças Armadas venham sendo utilizadas em missões de paz ou ajuda humanitária, ao buscar suas funções primordiais se encontra em páginas oficiais do Ministério da Defesa que

São funções das instituições militares: assegurar a integridade do território nacional; defender os interesses e os recursos naturais, industriais e tecnológicos brasileiros; proteger os cidadãos e os bens do país; garantir a soberania da nação.⁶⁶⁰

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e o emprego das Forças Armadas diz

Art. 1º As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A ideia subjacente é a de defesa. A defesa é necessária quando algo está em perigo. Embora alguns autores entendam que se deve desmistificar o trabalho que as Forças Armadas realizam, sendo o saldo da Operação Acolhida positivo,⁶⁶¹ é possível compreender que com a mudança legislativa trazendo para o centro dos debates a proteção dos direitos humanos, a resposta brasileira parece estar em uma zona cinzenta em que há parte do que era antigo e parte do que é novo. Talvez a necessidade da utilização do aparato militar só torne mais visível a

⁶⁵⁹ CERÁVOLO, Luis Eduardo Santos; PAIVA, Ana Luiza Bravo e; FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Orgs.) **(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. V. 4. 1. ed. Foz do Iguaçu: IDESF, 2020, p. 228.

⁶⁶⁰ BRASIL. Ministério da Defesa. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas#:~:text=Também%20é%20missão%20das%20Forças,e%20a%20indissolubilidade%20da%20Federação>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶⁶¹ SQUEFF, Tatiana Cardoso; PECKER, Julia Pelegrino. O artigo 120 da Lei de Migrações de 2017: impactos e prognósticos da inexistência de uma política migratória nacional. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.) **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/Unicamp, 2020, p. 8.

ausência de preparo dos entes federativos e de uma política migratória sólida, embora a nova Lei de Migração tenha previsto sua construção, que não seja criada apenas para emergências.

Neste sentido, Carolina Pedroso e João Carlos Jarochinski Silva argumentam que a militarização da ação de acolhida, ainda que possua seus méritos por conseguir atender a população migrante que chega ao país em situação de vulnerabilidade, não é pautada ao fim e ao cabo, na integração social dessas pessoas, o que pode ser considerado normal em um contexto de crise e emergência. O fato é que são necessárias outras ações estatais para que o temporário não se torne permanente, e que exista uma melhoria estrutural dos serviços públicos ofertados na região de fronteira.⁶⁶²

Embora o tema migratório não tenha sido amplamente debatido no período eleitoral pelos candidatos à Presidência da República, após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o mandato de 2023-2026, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, em específico o Departamento de Migrações, iniciou os debates junto à sociedade civil para a construção de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a partir da implementação de grupos de trabalho temáticos, além de revisão do Decreto nº 9.199, que regulamenta a Lei de Migração.⁶⁶³ É possível observar que alguns Estados e Municípios também vêm debatendo e construindo as legislações e políticas locais sobre o tema. O prognóstico é positivo para que ocorram mudanças e efetivamente tenhamos uma Política Nacional voltada à população migrante, refugiada e apátrida, construída em diálogo e democraticamente com a sociedade civil e com os demais entes federativos, para que atuem na medida de sua competência constitucional.

4.2. Cenário social, político e econômico: um olhar para Brasil e Venezuela

É um lugar comum em produções que tratam da migração venezuelana para o Brasil apontar a grave crise econômica, política e social que passa o país vizinho como a grande motivação para os fluxos migratórios que se espalham por todo o continente americano. De fato, a Venezuela enfrenta grandes problemas internos, porém, em se tratando de América Latina, as análises e as respostas nunca são simples. Não se pretende com esse tópico esgotar o

⁶⁶² PEDROSO, Carolina Silva; JARochinski SILVA, João Carlos. Op. cit., 2019.

⁶⁶³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 290, de 23 de janeiro de 2023**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/PRT_GM_2023_290.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

Id. **Portaria SENAJUS/MJSP, nº 70, de 16 de fevereiro de 2023**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/Portaria_Senajus_nA___70_GT.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

tema, longe disso, mas sim, oferecer um panorama do cenário no país vizinho e também da conjuntura do Brasil, que possibilite compreender alguns dos elementos que estão presentes nos debates e apresentados como estopim para o grande fluxo migratório de venezuelanos na última década.

O petróleo, que é um recurso natural abundante na Venezuela, pareceu por muito tempo ser a resposta para as desigualdades sociais no país, porém, não se imaginava que isso poderia se tornar também o seu maior problema. Conforme explica Edgardo Lander, sociólogo venezuelano, a atual crise vivenciada pela Venezuela é resultado de décadas e não foi criada pelo chavismo, mas sim, por ele postergada.⁶⁶⁴

Em um texto de 2017, Edgardo Lander⁶⁶⁵ insere a discussão há anos da chegada de Hugo Chávez ao poder. Em 1958, quando a Venezuela saía da ditadura comandada pelo militar Marcos Pérez Jiménez, havia um bom desempenho econômico e social, porém, no final da década de 70, o país começou a enfrentar uma grave crise econômica, política e cultural. Este seria o começo da grande crise do rentismo derivado da produção petroleira que vivencia seus ciclos até os dias atuais.

Com a classe política se distanciando dos setores populares e grande influência do neoliberalismo, em 1989 se anunciou a aplicação de medidas exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), ajustes constantes no Consenso de Washington, para que obtivessem novos empréstimos junto ao FMI. A população protestou em desacordo, e o governo de Carlos Andrés Pérez respondeu com grande repressão, o que teria provocado inúmeras mortes.

A aplicação de tais medidas ocasionou grande deterioração no tecido social e no nível de vida dos venezuelanos, que acabaram por se afastar e desacreditar da política. O descontentamento também atingiu às Forças Armadas, que ensaiaram tentativas de golpe lideradas por Hugo Chávez, no ano de 1992. Chávez, militar de carreira, havia criado o Movimento Bolivariano Revolucionário 200, e ele próprio ganhou estatura política e se tornou um símbolo nacional que concentrava a imagem da insatisfação generalizada. A situação caótica permaneceu no país com o afastamento do então presidente Carlos Andrés Pérez sob a acusação de corrupção.

⁶⁶⁴ GOMBATA, Marsílea. **Chavismo nunca superou modelo rentista do petróleo**. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2017/08/29/chavismo-nunca-superou-modelo-rentista-do-petroleo.ghtml>. Acesso em: 01 jul. 2023.

⁶⁶⁵ LANDER, Edgardo. **Venezuela: a experiência bolivariana na luta para transcender o capitalismo**. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/11/venezuela-bolivarianismo-chavez-maduro-socialismo-capitalismo/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

Nas eleições presidenciais de 1993, ganha Rafael Caldera, que mesmo tendo como mote eleitoral um programa antineoliberal, ao ocupar o cargo passou a implementar todas as medidas sugeridas pelo FMI e inicialmente criticadas por ele mesmo. O então presidente internacionalizou o setor petrolífero, e teve como saldo uma sociedade extremamente empobrecida e desiludida. Em 1998, Hugo Chávez concorre e ganha as eleições presidenciais.

Chávez se tornou presidente em um momento de grandes mudanças no cenário mundial, principalmente com a consolidação dos Estados Unidos da América como potência unipolar e com a América Latina sendo governada pela direita e sob grande influência de políticas neoliberais. Conforme explica Lander, Chávez tinha toda a sua vida pública construída no meio militar e o mundo vivia um período complexo, em que não estava claro se a alternativa ao neoliberalismo poderia ser chamada de socialismo, ou numa visão menos revolucionária, o bem-estar social do modelo europeu. Inclusive, neste momento, Chávez considerou que os dois modelos haviam fracassado.

Chávez convocou eleições para uma nova Assembleia Nacional Constituinte sob a justificativa de refundação da República. O texto foi aprovado por mais de setenta por cento da população, e a participação política direta foi uma das marcas desse começo de governo. A economia teve como motor um grande papel desempenhado pelo Estado, e também houve uma expansão dos direitos sociais, em que a população indígena também teve protagonismo pela primeira vez.

Após dois anos de aprovação da nova Constituição, Chávez decretou um pacote de leis que foram interpretadas pela elite empresarial do país como um atentado ao direito de propriedade privada, além de ter lançado um maior controle por parte do Estado na indústria petrolífera. Com isso, houve confronto entre o empresariado e opositores contra o presidente, que resultou em uma tentativa de golpe frustrada em abril de 2002, que contava com o apoio dos Estados Unidos. O golpe fracassou dois dias depois, principalmente por conta do apoio popular concentrado por Chávez. Os anos seguintes foram de grandes paralisações do setor empresarial, porém, o presidente venezuelano saiu com mais respaldo popular. No ano de 2005, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, Chávez declarou que o processo bolivariano era socialista.⁶⁶⁶

A partir do ano de 2013, com a falta de dois elementos principais do movimento capitaneado por Chávez, a saber, a alta do preço do petróleo e sua própria liderança carismática, o país entra em uma profunda crise. Embora o período tenha significado um grau de

⁶⁶⁶ LANDER, Edgardo. Op. cit.

engajamento popular e politização da sociedade, em todo o processo não houve um questionamento do modelo econômico rentista baseado no petróleo, pelo contrário, a sua dependência aumentou. Não ocorreu uma diversificação produtiva, em que todo o plano político era voltado para um resultado imediatista, sem soluções pensadas ao longo prazo, em que se reproduziu o modelo colonial de extração e predatório dos recursos naturais. Conforme explica Lander, em sua entrevista

A crise foi postergada por dois fatores fundamentais: a figura de Chávez, e sua capacidade de repolitizar a sociedade e ter apoio dos setores populares, e pelos altos preços do petróleo. Foram esses dois pilares que sustentaram o processo de revolução bolivariana. Mas em 2013 essas coisas desapareceram quase que completamente: morre Chávez e os preços do Petróleo colapsam, chegando a US\$ 23 depois de atingir US\$140. Começa então a crise econômica, Maduro ganha as eleições por uma diferença de 1,5 ponto percentual, quando meses antes Chávez havia ganhado por vantagem de 9 pontos percentuais. Mas Maduro não é Chávez: não tem a capacidade carismática que teve seu antecessor, não tem o controle sobre os diferentes setores do partido. Quando apareciam as fissuras que sempre estiveram presentes no Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), nas Forças Armadas e no governo, Chávez controlava. Maduro não as controla. Maduro controla uma parte do chavismo, nas não Diosdado Cabello, por exemplo, e nem todos os setores militares. Então é um governo muito paralisado porque não tem coerência nem direção política.⁶⁶⁷

Ainda segundo o mesmo autor, o que se tem hoje é pouco parecido com o que se pregou no começo da revolução bolivariana, principalmente em relação à participação popular. De fato, existiriam pressões internacionais e bloqueios, principalmente por parte dos EUA, contudo, são elementos que por si só não explicariam toda a situação caótica em que se encontra o país.⁶⁶⁸ A chamada por uma nova Assembleia Nacional Constituinte e o embaraço para que os eleitos para a Assembleia Nacional iniciassem seus trabalhos, no ano de 2015, seriam sinais da escalada autoritária e afastamento das premissas democráticas.

Outros autores⁶⁶⁹ já mencionam a intensa oposição e tentativas de golpe sofridas ao longo de todo esse período, por meios institucionais e não institucionais, o que agravaria todo o cenário de crise. Ocorreria no país desde o ano de 2014 a chamada “guerra econômica”, que teria como fatores queda do preço do petróleo, alta inflação, ausência de abastecimento pelas empresas de insumos básicos, que culminaram nos decretos de estado de emergência proferidos por Nicolás Maduro. Para além do controle das instituições, estaria em jogo o fato de uma parte dos atores políticos defenderem o chavismo e a Revolução Bolivariana, e outra que deseje a

⁶⁶⁷ GOMBATA, Marsílea. Op. cit.

⁶⁶⁸ LANDER, Edgardo; RODRÍGUEZ, Santiago Arconada. **Crisis civilizatória**. Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latino-americana. 1. ed. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019, p. 141.

⁶⁶⁹ BELLO, Enzo. Constituição e política na Venezuela: um balanço da conjuntura contemporânea. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, v. 24, n. 1, p. 1-13, jan./mar. 2019, p. 1.

liberalização dos setores econômicos, com menos intervenção do Estado nos setores produtivos, mas dentro dessas vertentes existiriam ramificações, o que torna toda a discussão bastante complexa.⁶⁷⁰

A década de 2010 a 2020, período que coincide com o início dos fluxos migratórios venezuelanos, foi bastante turbulenta também para o Brasil. É possível citar como exemplo de alguns dos fatos mais marcantes: o baixo crescimento econômico; grandes protestos que ficaram conhecidos como jornadas de junho de 2013, em que a população foi às ruas manifestar sua insatisfação generalizada; Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016; o impeachment da presidenta Dilma Rousseff; greve dos caminhoneiros que paralisou o país; a chamada Operação Lava-Jato; a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro e de Roraima, assim como GLOs; e a ascensão da extrema direita com o bolsonarismo.

Segundo Victória Machado,⁶⁷¹ o histórico da relação bilateral Brasil e Venezuela sempre foi visto como positivo, mesmo quando o ocupante do cargo da presidência da república estava em um campo ideológico diverso. Porém, a relação bilateral não era caracterizada por alianças estratégicas, o que veio a mudar a partir dos anos 1990, quando a Venezuela desejava fazer parte do Mercosul, enquanto o Brasil também possuía interesse comercial na distribuição de combustíveis para a América Latina, assim o governo de Rafael Caldera buscou aproximação com o Brasil.⁶⁷²

A aproximação entre os dois países de forma mais contundente ocorreu no período em que Luís Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez eram presidentes de seus países, momento em que se buscou também maior protagonismo para a AL. Mas, no ano de 2002, quando houve a tentativa de golpe contra Chávez, o presidente do Brasil à época, Fernando Henrique Cardoso, também havia condenado e se disponibilizou a exercer uma função de mediação política.

O estreitamento dos laços comerciais para outros setores também aumentou no período dos dois primeiros mandatos de Lula, tendo a Venezuela de Chávez como parceira. Quando Dilma Rousseff chega à presidência, se depara com uma situação até então inédita na relação bilateral – a Venezuela era o país com mais instituições brasileiras fora do Brasil.⁶⁷³ Nesta época, dentre muitas outras, destacam-se instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Empresa Brasileira de Investigação Agropecuária (EMBRAPA) que possuíam sede na Venezuela.⁶⁷⁴ Do início de seu mandato até o impeachment, em 2016, a

⁶⁷⁰ BELLO, Enzo. Op. cit., p. 1.

⁶⁷¹ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 39.

⁶⁷² PEDROSO, Carolina Silva; JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. Op. cit., 2019, p. 345.

⁶⁷³ Ibid., p. 351.

⁶⁷⁴ PEDROSO, Carolina Silva; JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. Op. cit., 2019, p. 352.

presidenta Dilma Rousseff manteve a linha diplomática que Lula havia iniciado, porém, com menor intensidade, pois, conforme Carolina Pedroso e João Carlos Jarochinski Silva, neste momento a conjuntura externa e interna era menos favorável.⁶⁷⁵

Com o início da grande turbulência na Venezuela, ou seja, a morte de Hugo Chávez, sucedido por Nicolás Maduro, e a queda no preço do petróleo, seguidas pelo não reconhecimento do resultado das eleições pela oposição liderada por Henrique Capriles, gerou uma grande instabilidade interna.⁶⁷⁶ Já o Brasil vivia momento de recuo na economia e polarização política, que dentre outras consequências culminou com o processo de impeachment de Dilma, no ano de 2016. Ainda, houve um momento de tensão dos dois lados da fronteira, quando ocorreu um incidente diplomático, utilizado pela oposição brasileira contra a presidenta,⁶⁷⁷ motivada por visita de senadores brasileiros a Caracas, liderados por Aécio Neves, em que acusaram Maduro de perseguição e de impedi-los de encontrarem-se com os líderes da oposição venezuelana.⁶⁷⁸

A aproximação que se deu ao longo dos anos de governos petistas com a Venezuela também serviu de argumentação para os que defendiam o impeachment de Dilma, principalmente com o acompanhamento, por parte da mídia e da opinião pública, de fatos como repressão aos protestos, prisões e acusações de violações de direitos humanos.⁶⁷⁹ A relação Brasil-Venezuela se estremeceu definitivamente com a entrada de Michel Temer na presidência da república. O país vizinho não reconheceu a legitimidade do governo Temer, compreendendo que o brasileiro havia dado um golpe de Estado.⁶⁸⁰

Conforme explica Victória Machado, com Temer o Brasil deixou de ser um mediador confiável. Além disso, a relação que até então era de cordialidade, passou a ser de repulsa e de identificação no outro do que não se queria ser. Do lado brasileiro, se consolidou uma posição oficial de que o Estado defendia os direitos humanos e a democracia, enquanto a Venezuela representaria um país caótico, autoritário e comunista.⁶⁸¹ A autora também explica que

Esses elementos político-discursivos são fundamentais para a compreensão de como o fluxo migratório venezuelano a partir de 2016 e mais fortemente em 2017 foi lido pela mídia e autoridades governamentais a partir de um viés securitário, de controle e militarização das fronteiras, no qual a Venezuela deixou de ser uma aliada latino-americana e passou a representar um risco para a democracia brasileira,

⁶⁷⁵ Ibid., p. 352.

⁶⁷⁶ Ibid., p. 353.

⁶⁷⁷ Ibid., p. 354.

⁶⁷⁸ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 40.

⁶⁷⁹ PEDROSO, Carolina Silva; JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. Op. cit., 2019, p. 354.

⁶⁸⁰ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 40.

⁶⁸¹ Ibid., 2021, p. 40.

posicionamentos que foram mantidos e exacerbados durante o governo Bolsonaro em 2019.⁶⁸²

Embora oficialmente o Brasil defendesse a proteção aos direitos humanos, houve um grande lapso temporal entre a chegada dos fluxos migratórios venezuelanos e uma ação efetiva por parte do Estado. Já nas eleições presidenciais de 2018, o tema da crise na Venezuela foi utilizado politicamente para atrelar o cenário venezuelano ao candidato do Partido dos Trabalhadores.

Com Jair Bolsonaro, a rivalização com o país vizinho, por supostamente representar o comunismo, ou seja, o grande “vilão ideológico” de sua campanha eleitoral e mandato presidencial, atingiu um nível jamais visto. Bolsonaro indicou um chanceler que defendia o combate ao marxismo cultural, apoiou a autoproclamação como presidente do opositor Juan Guaidó, e chegou a declarar que embora “fosse próxima de zero, não descartava intervenção militar na Venezuela”.⁶⁸³

Bolsonaro, enquanto ainda era deputado federal, deu declarações, no ano de 2015, em que afirmou que refugiados eram a escória do mundo. Contudo, já na presidência, se posicionou de forma ambígua, ao mesmo tempo em que retirava o Brasil do Pacto Global para Migrações, dizia que o país abrigava venezuelanos fugindo do socialismo. Dessa forma, ainda que tenha havido uma mudança legislativa em direção a proteção dos direitos humanos dos migrantes, a política migratória ainda não era uníssona e clara, permanecendo em uma zona cinzenta, atuando principalmente em caráter emergencial e não de forma duradoura.

4.3. A política migratória e políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil

Um dos questionamentos que surge com o estudo dos fluxos migratórios é saber qual é a política migratória do Brasil e se essa política existe. Esse questionamento faz sentido na medida que confere o direcionamento adotado pelo Estado no trato com o tema migratório. Segundo André Luiz Siciliano, é necessário a adequação de política migratória para uma perspectiva humanista, que seria

Compreendida como o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações

⁶⁸² MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 40.

⁶⁸³ BOLSONARO não descarta intervenção militar do BRASIL na Venezuela, mas diz que possibilidade é ‘próxima de zero’. **O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-descarta-intervencao-militar-do-brasil-na-venezuela-mas-diz-que-possibilidade-proxima-de-zero-23633689>. Acesso em: 04 jul. 2023.

destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residem no exterior. Dessa forma, o objeto central da Política Migratória passa a ser o cidadão estrangeiro (em território nacional) e o cidadão nacional (em território estrangeiro).

(...) a Política Migratória deve ser compreendida como uma ação de Estado na regulação de seu vínculo com os cidadãos estrangeiros que se encontram em seu território, bem como com os seus cidadãos nacionais que estejam sob a jurisdição de outro Estado.⁶⁸⁴

Neste mesmo sentido, o autor explica que a Política Migratória está no âmbito dos fenômenos jurídicos, uma vez que são regulamentadas através do Direito, e a partir disso, é possível saber qual o posicionamento do Estado em relação ao exercício da cidadania por seus nacionais que estão sob a jurisdição de outro Estado, e também quais são as condições de cidadania dos estrangeiros que vivem sob a sua jurisdição, ou seja, a cidadania aqui é compreendida em sentido amplo, não apenas para englobar os direitos políticos, mas quais direitos conferidos e em que condições aos estrangeiros. Então, o Estado ao definir quais são os direitos políticos, sociais e culturais, por exemplo, da população migrante em seu território, também está implementando uma Política Migratória.

A política migratória pode ser compreendida através da divisão em política emigratória, voltada para os nacionais de um Estado que estejam no exterior, e a política imigratória, em que os estrangeiros estão no território de um Estado o qual não é o nacional. A política imigratória costuma gerar mais debates e estudos, principalmente por ser nesse aspecto realizadas as considerações sobre controle migratório, abertura ou fechamento de fronteiras, acolhimento ou não de migrantes e refugiados. A política migratória é estudada, em grande medida, como política de proteção aos nacionais, seja a segurança física ou cultural, em outras palavras, visa defender os interesses dos nacionais de determinado Estado, a partir da negação dos direitos dos que possuem outras origens.⁶⁸⁵

O mesmo autor considera que a Política Migratória é uma política pública, e para que ela possua um viés humanista, o referencial são as garantias individuais da pessoa humana como sujeito de direitos universais. Assim, a política deve garantir que as pessoas que vivam sob a jurisdição de um Estado em que não são nacionais tenham seus direitos assegurados, assim como os nacionais que tenham se fixado em outro país também tenham um rol de direitos respeitados.⁶⁸⁶ Não necessariamente os Estados adotam medidas que garantam os direitos

⁶⁸⁴ SICILIANO, André Luiz. **A Política Migratória Brasileira: limites e desafios**. 67 fls. Dissertação (mestrado), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013, p. 9.

⁶⁸⁵ Ibid., p. 13.

⁶⁸⁶ Ibid., p. 11.

humanos dos migrantes, principalmente quando o Estado em questão possui uma visão negativa sobre os efeitos dos fluxos migratórios.

André Luiz Siciliano aponta que embora se busque por essa perspectiva humanista, a política migratória, de modo geral, ainda é muito atrelada às ações governamentais de controle dos fluxos, e pouco focada nos indivíduos que migram. Assim, o autor elaborou um rol não exaustivo ou taxativo, e não hierárquico de alguns elementos que podem constar em uma política migratória.⁶⁸⁷

Sistema de vistos; existência de acordos regionais que facilitem a migração regional; medidas que visem a integrar o imigrante à sociedade; incentivos à reunião familiar; medidas de controle de fronteiras; incentivos a trabalhadores estrangeiros; políticas subnacionais para gestão de contingente de imigrantes; sistema de detenção de imigrantes irregulares; políticas de seleção de imigrantes; estabelecimento de quotas à imigração; política de acolhimento de refugiados/asilados; anistias; outorga de direitos políticos a imigrantes; aparelho estatal para o atendimento de imigrantes; medidas para cidadãos nacionais exercerem sua cidadania à partir do exterior; política de capacitação de trabalhadores nacionais para atuarem no exterior; política de retorno; e incentivo de remessas.⁶⁸⁸

Na mesma esteira, Julia Bertino Moreira, explica que políticas em relação aos refugiados concernem as decisões estatais e regras estabelecidas na legislação e instituições internas, em determinado período de tempo e espaço, de forma que não só estabelece o vínculo político e jurídico, como também as formas de pertencimento à nação, sendo uma intersecção entre política nacional e política internacional.⁶⁸⁹ A política em relação aos refugiados também pode ser concebida como uma oportunidade para Estados que pretendem superar suas experiências passadas, restaurando sua reputação, a fim de obter legitimidade por parte de seus vizinhos e da comunidade internacional,⁶⁹⁰ ou seja, é um elemento que pode ser utilizado pelos Estados na construção de sua imagem internacional, e se torna um lócus de diálogo e debate entre o Estado e grupos internos, formados, por exemplo, pela sociedade civil, e também organizações internacionais. De forma geral, a autora resume que

(...) As decisões políticas estatais em matéria de refugiados se configuram em conteúdos concretos que decorrem do processo político, do qual participam tanto atores estatais como atores não estatais (instituições da sociedade civil e organização internacional), e se materializam em normas e regras instituídas no sistema político institucional. Política em relação aos refugiados merece ser compreendida, assim, com base no conteúdo das decisões políticas, no processo do qual participam os atores

⁶⁸⁷ SICILIANO, André Luiz. Op. cit., p. 27.

⁶⁸⁸ Ibid., p. 28.

⁶⁸⁹ MOREIRA, Júlia Bertino, Op. cit., 2012, p. 40-43.

⁶⁹⁰ Ibid., p. 44.

envolvidos nessa temática e em sua materialização no quadro normativo institucional.⁶⁹¹

A autora também realiza uma classificação, em que existiria uma política regulatória (*regulation policy*), que daria conta do controle territorial e regras de entrada e permanência, que podem ser mais liberais ou restritivas. Política em relação aos imigrantes (*immigrant policy*), que seriam as normas criadas para permitir o ingresso de nacionais de outros Estados, e a partir disso, quais as condições de vida que o imigrante terá, em resumo, quais são as políticas públicas internas que irão atingi-los. No caso dos refugiados, se teria a *refugee policy*, em que se trata de uma migração forçada, portanto, ainda que um pouco similar as políticas de imigração, possui suas especificidades.⁶⁹²

No que tange especificamente a política migratória brasileira, a emigração esteve mais presente na seara de preocupações governamentais nas últimas décadas, modificando-se a partir de 2010 com a migração de haitianos para o Brasil, e mais recentemente com os fluxos migratórios venezuelanos. Após a segunda metade do século XX, a imigração para o Brasil permaneceu de forma incipiente, sem que se notasse algum fluxo de maior expressão.⁶⁹³ Tal fato associado com os baixos números da emigração de brasileiros até meados de 1980 fez com que o Brasil fosse considerado como um país fechado à imigração.⁶⁹⁴

A partir do final da década de 1980, o Brasil inaugura uma nova fase, em que fica nítido um crescente número de brasileiros que passam a residir no exterior.⁶⁹⁵ Conforme Neide Patarra, os fluxos migratórios destinavam-se principalmente para os Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa.⁶⁹⁶ No plano institucional, a primeira medida de importância para os brasileiros no exterior foi em 1995, quando o ministro das relações exteriores do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, implementou o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, com a criação dos consulados itinerantes, para atender cidades em que o quantitativo de brasileiros estava em expansão.⁶⁹⁷ Atualmente, a estimativa do Ministério das Relações

⁶⁹¹ MOREIRA, Júlia Bertino, Op. cit., 2012, p. 46.

⁶⁹² Ibid., p. 41-48.

⁶⁹³ PATARRA, Neide Lopes. Op. cit., p. 9.

⁶⁹⁴ Ibid., p. 9.

⁶⁹⁵ Ibid., p. 9.

⁶⁹⁶ Ibid., p. 9.

⁶⁹⁷ REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 49-69, jan./jun. 2011, p. 50.

Exteriores do quantitativo de brasileiros fora do país é de 4.404.225,⁶⁹⁸ muito superior ao quantitativo de aproximadamente 1,5 milhão⁶⁹⁹ de imigrantes vivendo no Brasil.

Contudo, em razão do objeto deste trabalho ser a política de imigração, ou seja, a entrada de fluxos de migrantes no Brasil, e em especial, o fluxo migratório de venezuelanos, será dada a ela atenção mais detida. Como já mencionado, o fluxo de venezuelanos se inicia a partir de 2015 e se intensifica a partir do ano de 2017, o que significa dizer que a atuação brasileira se deu sob dois arcabouços jurídicos diversos: em um primeiro momento o que se tinha de legislação era a Lei nº 6.815 de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, e em um segundo momento, a Lei nº 13.445 de 2017, a Lei de Migração, dessa forma, serão realizadas algumas considerações sobre ambas.

A elaboração do Estatuto do Estrangeiro se deu em um momento em que o regime militar estava particularmente descontente com a “interferência de religiosos estrangeiros em assuntos considerados de foro interno, e buscava um mecanismo que facilitasse a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades políticas no país.”⁷⁰⁰ O imigrante era visto como uma ameaça à coesão social do país, e predominava o enfoque da segurança nacional, de forma que o objetivo era que se mantivesse fora das fronteiras aqueles que supostamente pretendiam causar desordem,⁷⁰¹ em outras palavras, havia uma criminalização da migração e do estrangeiro.

Nesse sentido, o que surge como produto desse momento histórico é uma legislação antidemocrática, que não permitiu o desenvolvimento de uma política migratória clara e que acompanhasse as mudanças sociais internas e internacionais, Carolina Claro e Sady Fauth Júnior sintetizam

Embora a normativa brasileira sobre migrações internacionais não seja escassa, o país não possui uma política migratória definida, tampouco uma política nacional e um plano nacional de migração formais que vinculariam o modus operandi dos três poderes do país com relação à questão migratória.⁷⁰²

⁶⁹⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade brasileira no exterior**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/14-09_brasileiros-no-exterior.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

⁶⁹⁹ OLIVEIRA, Tadeu; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS, Sarah. **Dados consolidados da imigração no Brasil 2022**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Dados_Consolidados/dados_consolidados_2022_-_v_19_06.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

⁷⁰⁰ REIS, Rossana Rocha. Op. cit., 2011, p. 59.

⁷⁰¹ BRASIL, Deilton Ribeiro; GODINHO, Ana Cláudia de Pinho. Uma leitura do contexto histórico das políticas migratórias brasileiras e das disposições preliminares da nova Lei de Migração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 30, n. 02, p. 59-78, jul./dez. 2020, p. 63.

⁷⁰² CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney, O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (Orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015, p. 77.

O Estatuto do Estrangeiro delineava a ação do Estado brasileiro, embora não constituísse propriamente numa política sobre o tema,⁷⁰³ assim como outros instrumentos normativos, como seu Decreto Regulamentador nº 86.715/80, entre outros dispositivos espaçados, a exemplo da Consolidação das Leis Trabalhistas, Código Penal e Lei de Segurança Nacional. André Luiz Siciliano explica que o estabelecimento de uma política migratória deveria envolver todos os níveis de governo, ou seja, entre os diversos entes federativos, permitindo o surgimento de políticas locais que sejam sensíveis as necessidades e especificidades dos migrantes para que possam se sentir parte da sociedade.⁷⁰⁴

As medidas de regularização que eventualmente eram adotadas pelo Estado brasileiro não conseguiam abarcar todos os migrantes que pudessem estar no país em situação irregular, e também não conseguia resolver o principal problema que era a ausência de uma política migratória clara. As tentativas de regulamentação do tema por meio do CNIg, emitindo resoluções normativas para os casos que iam surgindo, ou portarias interministeriais, não supriam tal lacuna. Além disso, o Brasil passou a ser parte em acordos como o Mercosul e a Convenção contra o Crime Organizado e o Tráfico de Pessoas, o que no fim das contas produzia um cenário confuso. Conforme sintetizam Deilton Brasil e Ana Cláudia Godinho, o tratamento das questões relacionadas as migrações internacionais navegava num mar de avanços, paralisia e retrocessos.⁷⁰⁵

Assim, havia uma profusão de dispositivos descoordenados, que foram editados de maneira isolada a fim de dar respostas pontuais conforme a conjuntura política, resultando em um panorama de uma política migratória sem qualquer coerência⁷⁰⁶ e que não refletia os ideais do governo brasileiro que estava buscando se colocar internacionalmente como um país de promoção e garantia dos direitos dos estrangeiros.⁷⁰⁷

Interessante notar que a ausência de uma política migratória foi constatada inclusive por instituições estatais, como o Tribunal de Contas da União, por meio de auditoria no ano de 2017. Porém, é interessante notar que o documento ao mesmo tempo que constata a ausência de políticas migratórias, utiliza um vocabulário securitário, como por exemplo falar em seleção de migrantes, minimização de riscos, controle de entrada de pessoas consideradas nocivas à ordem pública, entre outros

⁷⁰³ CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. Op. cit., p. 77.

⁷⁰⁴ SICILIANO, André Luiz. Op. cit., p. 62.

⁷⁰⁵ BRASIL, Deilton Ribeiro; GODINHO, Ana Cláudia de Pinho. Op. cit., p. 64.

⁷⁰⁶ Ibid., p. 33.

⁷⁰⁷ CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. Op. cit., p. 77.

(...) O TCU deliberou que fosse avaliado o estágio de governança das políticas de controle migratório adotadas pelo Brasil e aferido em que medida o País dispõe de um planejamento eficaz e de ações concretas para direcionar o fluxo migratório, de modo a potencializar benefícios e minimizar riscos advindos da chegada de imigrantes ao Brasil (Subitem 9.10.2 do Acórdão 2252/2015-TCU-Plenário).

Como resultado da avaliação dos processos de entrada de estrangeiros no País utilizando-se do instituto do refúgio (Lei 9.474/1997), foi constatado que não há um tratamento ou controle de entrada de pessoas que possam ser consideradas nocivas à ordem pública ou aos interesses nacionais, assim como para aqueles que foram condenados ou processados em outros países por crime doloso (...)

Como resultado da avaliação do componente “Institucionalização”, constatou-se que não existe uma política nacional de imigração, formal e adequadamente instituída, com a competência e a legitimidade do Congresso Nacional, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada dos encarregados de cuidar do ingresso e permanência de estrangeiros ao País, embora possam ser identificadas no emaranhado de normativos vigentes sobre o tema no Brasil as atribuições dos órgãos que atuam nas fases do processo de imigração brasileiro. Além disso, constatou-se que o Conselho Nacional de Imigração – CNIg, órgão deliberativo responsável pela formulação da política migratória, e o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, colegiado responsável pelos assuntos atinentes a refugiados, têm legislado por intermédio de resoluções, de maneira circunstancial e reativa aos problemas que se apresentam, algumas vezes contrariando disposições das leis 6.815/1980 e 9.474/1997.⁷⁰⁸

Mesmo diante do cenário exposto, isso não significou que não tenha havido pressão e tentativas de sensibilização do Estado por parte da sociedade civil, organizações não governamentais, pesquisadores e dos próprios migrantes para a alteração da legislação migratória que estivesse em sintonia com o Brasil contemporâneo.⁷⁰⁹ As respostas por muito tempo foram paliativas, como as anistias migratórias concedidas pelo Governo Federal, a primeira em 1988, após em 1998, e a última em 2009,⁷¹⁰ sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Lei nº 1.664/2009, que autorizou a regularização migratória de estrangeiros que se encontravam em situação irregular no país.⁷¹¹

Ponto destacado pela professora Rossana Rocha Reis para o impulsionamento dos debates e modificações que viriam a ocorrer anos depois seria a percepção das migrações internacionais como tema estratégico nas relações internacionais no século XXI. O aumento da circulação de pessoas é uma característica dos tempos atuais, e tal situação gera conflitos e tensões, que se tornam tema de elevada importância nas discussões e propostas políticas, e o Brasil poderia ocupar um lugar de importância na formulação de políticas do ponto de vista internacional.⁷¹²

⁷⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1967/2017 – TCU – Plenário**. Data da sessão 06/09/2017. Relatoria Ministro Augusto Nardes. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/politica-brasileira-de-imigracao.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁷⁰⁹ REIS, Rossana Rocha. Op. cit., 2011, p. 59.

⁷¹⁰ Ibid., p. 61.

⁷¹¹ PATARRA, Neide Lopes. Op. cit., p. 12.

⁷¹² REIS, Rossana Rocha. Op. cit., 2011, p. 59.

A elevação do tema como imprescindível nos debates internacionais também foi uma plataforma importante para que internamente os imigrantes conseguissem apoio e espaço para mostrarem que mudanças eram mais que necessárias no arcabouço jurídico brasileiro, principalmente para tornar o respeito aos direitos humanos dos migrantes o núcleo da construção de uma futura política migratória. As migrações se tornaram um ponto importante para a política externa e do posicionamento do Brasil sobre Direitos Humanos, desigualdade e xenofobia, de maneira a questionar a hierarquia internacional e defender a cooperação entre os países do sul global.⁷¹³ Diante da securitização do tema pela Europa e Estados Unidos, o Brasil foi um dos países a denunciar a discrepância entre o discurso de defesa dos Direitos Humanos e a prática diversa quando se trata dos fluxos migratórios, principalmente no que concernia ao protecionismo e fechamento de fronteiras.

Para atualizar o Brasil em relação às necessidades contemporâneas e a complexificação do tema, a reforma da legislação migratória brasileira possuiu três propostas principais: a) o Projeto de Lei nº 5.655/2009, que tramitava na Câmara dos Deputados; b) o Projeto de Lei do Senado nº 288/2013, que tramitava no Senado Federal, e c) o Anteprojeto de Lei de Migrações elaborada pela Comissão de Especialistas do Ministério de Justiça,⁷¹⁴ por meio da Portaria nº 2.162/2013. O Projeto que conseguiu obter êxito e possuir aderência nas casas legislativas e presidência da república foi o apresentado pelo Senador Aloysio Nunes, em sua origem o PLS nº 288/2013, que se transformou no PL 2516/2015 e veio a se tornar a Lei de Migração, nº 13.445/2017.⁷¹⁵ A Lei entrou em vigor 180 dias depois de sua aprovação e foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. O texto sofreu 18 vetos, porém, isso não retirou seu caráter protetivo aos direitos humanos.⁷¹⁶ A própria nomenclatura demonstra a mudança de posicionamento, de estrangeiro, possível inimigo anteriormente, deu lugar ao migrante, pessoa humana sujeita de direitos humanos mesmo não sendo nacional do Estado.⁷¹⁷

A Lei de Migração menciona de forma ampla e positiva as diretrizes para a construção das políticas públicas para a população migrante, que estão enunciados no artigo 3º da Lei, que conta inclusive com a previsão do diálogo com a sociedade e promoção da participação cidadã do migrante. Carolina Claro propõe a seguinte divisão

⁷¹³ REIS, Rossana Rocha. Op. cit., 2011, p. 60.

⁷¹⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney. Op. cit., p. 78.

⁷¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2516/2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁷¹⁶ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 26, p. 41-53, set 2019/abr. 2020, p. 42.

⁷¹⁷ SQUEFF Tatiana Cardoso; PECKER, Julia Pelegrino. Op. cit., p. 433.

Princípios gerais de direito internacional (observância ao disposto em tratado, cooperação internacional);

Princípios de direito internacional dos direitos humanos (universalidade, indivisibilidade, interdependência, igualdade de tratamento, não discriminação, direito ao desenvolvimento, proteção integral e atenção ao superior interesse da criança entre outros);

Princípios de direitos humanos relacionados às migrações internacionais (não criminalização da migração, acolhida humanitária, garantia do direito à reunião familiar, inclusão social, laboral e produtiva do migrante, repúdio às expulsões e deportações coletivas, acesso aos serviços públicos etc.)⁷¹⁸

Muito embora a Lei de Migração tenha inovado em relação à proteção aos direitos humanos dos migrantes, em atenção também aos Tratados em que o Brasil é parte, e tenha traçado as diretrizes para uma política migratória no país, são necessárias medidas que visem sua defesa e implementação. Porém, o que se tem alguns anos após sua entrada em vigor é um problema na sua implementação, uma vez que para que os princípios e diretrizes sejam efetivados, é necessário que haja uma política migratória nacional.⁷¹⁹ Essa política ainda não saiu do papel, o que gera frustração e vulnerabilidade para a população migrante, e com isso, há o temor da repetição do padrão da atuação estatal de “apagamento de incêndios”, ou seja, atuações pontuais e específicas, de forma emergencial e provisória.

O Artigo 120 da Lei de Migração prevê justamente a construção de uma Política Migratória, que conforme já mencionado, ainda não ocorreu. Dessa forma, o Brasil ainda carece de uma política pública para migrações, mesmo após a alteração legislativa que trouxe o país para uma nova fase na relação com a população migrante.

Art. 120. Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia que terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.⁷²⁰

A legislação é parte importante, porém, a construção de uma política migratória não se restringe a isso. São necessárias ações e práticas organizadas para a inserção social e o delineamento de uma política pública de acesso aos serviços básicos e permitam sua permanência. Como explicam Tatiana Squeff e Julia Pecker, estão inseridos a qualidade de vida, tangenciando atribuição de direitos como educação, habitação, saúde, participação política, entre outros, com a finalidade de integração do migrante.⁷²¹

⁷¹⁸ Ibid., p. 50.

⁷¹⁹ SQUEFF Tatiana Cardoso; PECKER, Julia Pelegrino. Op. cit., p. 430.

⁷²⁰ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: set 2021.

⁷²¹ SQUEFF Tatiana Cardoso; PECKER, Julia Pelegrino. Op. cit., p. 435.

As professoras prosseguem explicando que o fluxo migratório de venezuelanos possui como única política atual do governo brasileiro, que poderia ser considerada como uma política migratória, a Operação Acolhida, em razão dos seus três pilares, que não se restringem ao controle de fronteira, mas também adotam o acolhimento e interiorização, além de ter tratado também da população indígena migrante venezuelana que chega ao Brasil.⁷²² Consideram que pela forma como a Operação Acolhida foi estabelecida, com a materialização de ações e estipulação de metas, pode ser considerada uma política migratória, porém, restrita à região Norte, em específico ao Estado de Roraima.⁷²³

O problema dessa política, conforme colocado pelas autoras, é a politização da pauta migratória especificamente dos fluxos migratórios venezuelanos. Além disso, trata-se de uma política precária, pois, foi instituída de forma emergencial e possui um caráter de provisoriedade, além de não se aplicar a todo e qualquer migrante que esteja em território nacional, trata-se de uma política direcionada a gestão de um fluxo migratório específico, ou seja, não estaria de acordo com o inciso I do Artigo 3º da Lei de Migração, que prevê a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

A situação tende a se modificar. Em dezembro de 2022, a relatora da Comissão Mista sobre Migrações e Refugiados (CMMIR), a Senadora Mara Gabrilli, solicitou em uma audiência pública da CMMIR que o parlamento discutisse a regulamentação do Artigo 120 da Lei de Migração no ano de 2023.⁷²⁴ Conforme mencionado em outro item, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, chefiado pelo Ministro Flávio Dino, por meio da Portaria MJSP nº 290, publicada no Diário Oficial da União em 23 de janeiro de 2023,⁷²⁵ instituiu o Grupo de Trabalho com objetivo de regulamentar o Artigo 120 da Lei de Migração. Em 23 de fevereiro, por meio da Portaria Senajus nº 70, foi estabelecida a composição do grupo.⁷²⁶

A página oficial dispõe que o trabalho ocorre de forma remota, e se guia pelos princípios da participação popular, construção coletiva e escuta das demandas dos variados atores que atuam na pauta migratória no país, com especial atenção aos migrantes, refugiados e apátridas

⁷²² Ibid., p. 443.

⁷²³ SQUEFF Tatiana Cardoso; PECKER, Julia Pelegrino. Op. cit., p. 444.

⁷²⁴ BRASIL. Agência Senado. **Brasil precisa instituir política nacional de migrações, aponta debate.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/08/brasil-precisa-instituir-politica-nacional-de-migracoes-aponta-debate>. Acesso em: 28 jun. 2023.

⁷²⁵ BRASIL. **Diário Oficial da União, de 24 de janeiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/PRT_GM_2023_290.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

⁷²⁶ BRASIL. **Portaria SENAJUS/MJSP, nº 70, de 16 de fevereiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/Portaria_Senajus_nA___70_GT.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

que vivem no país.⁷²⁷ Os trabalhos estão divididos em 5 eixos temáticos: Eixo 1 – Regularização migratória; Eixo 2 – Integração local; Eixo 3 – Promoção e proteção de direitos, combate à xenofobia e ao racismo; Eixo 4 – Participação social; Eixo 5 – Relações internacionais e interculturalidade. Os resultados preliminares com os relatórios das discussões realizadas nas três reuniões em cada eixo estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Justiça. É possível destacar o Eixo 2, que em especial, tem como objetivo debater o acesso dos migrantes, refugiados e apátridas aos serviços públicos, assim como a atuação do Estado em casos de respostas às emergências, e o Eixo 4, que visa discutir mecanismos de participação social contínua no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas.⁷²⁸

Alguns Estados e Municípios também vêm construindo suas políticas públicas para essa população. É possível citar, a título exemplificativo, o caso do Estado do Paraná,⁷²⁹ que elaborou seu Plano Estadual de Políticas Públicas para Migrantes, o caso do município de São Paulo, que promulgou a Lei Municipal nº 16.478, em 8 de julho de 2016, que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante.⁷³⁰ Outra forma de participação da sociedade civil e dos migrantes na reivindicação pelo estabelecimento e acompanhamento de políticas públicas se dá por meio dos Comitês e Conselhos estaduais e municipais.⁷³¹ É válido destacar que houve no ano de 2022 a criação do Comitê Intersetorial de Atenção aos Migrantes, Apátridas e Refugiados do Estado de Roraima, por meio do Decreto nº 33.022-E,⁷³² iniciativa do Estado junto ao Migracidades,⁷³³ que é um programa de certificação e qualificação de governança

⁷²⁷ BRASIL. Portal de Imigração. **Informações gerais do Grupo de Trabalho**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho#:~:text=A%20Política%20Nacional%20de%20Migrações,sociedade%20civil%2C%20organismos%20internacionais%20e>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁷²⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Políticas migratórias**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/Documento-base_de_trabalho_GT_Política_Migratória.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

⁷²⁹ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-06/segundo_plano_estadual_de_politicas_publicas_para_migrantes_refugiados_e_apatridas.pdf. Acesso em: 05 ago. 2022.

⁷³⁰ PREFEITURA DE SÃO PAULO. **1º Plano Municipal de políticas para imigrantes 2021-2024**. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

⁷³¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Conselhos e comitês no Brasil**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/conselhos-e-comites-no-brasil/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁷³² GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto nº 33.022, de 26 de julho de 2022**. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Roraima_DECRETO-CEIMARR.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

⁷³³ PLATAFORMA MigraCidades terá a participação de 11 estados e 56 municípios em 2022. **MigraCidades**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/plataforma-migracidades-tera-a-participacao-de-11-estados-e-56-municipios-em-2022/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

migratória no país, e a criação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes, o FONACCERAM, uma iniciativa liderada pelo Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS), com apoio do ACNUR, e consolidado em 16 de março de 2022.⁷³⁴

Outros Estados da região Norte também estão implementando Comitês com o mesmo intuito, como o estado do Acre e do Amazonas. Alguns municípios da região estão seguindo essa mesma tendência, como Porto Velho, Santarém, Ananindeua e Marabá.⁷³⁵ Tais iniciativas são de extrema relevância, para que se possa estruturar uma política nacional e local de forma coordenada entre os entes federativos, e seja possível mudar o cenário apontado pelo IBGE em 2019, em que apenas 5% dos municípios com presença de migrantes no país possuíam serviço de apoio a essa população.⁷³⁶

Analisando o cenário a partir de outro recorte, Paula Silva examinou as políticas públicas de controle migratório no Brasil de 2002 a 2019. A autora explica que seu estudo se dá sobre as normativas de controle migratório no Brasil, ou seja, aquelas atinentes a admissão, regulamentação, saída e permanência em território brasileiro, de forma que seja possível compreender se se trata da implementação de normas com viés de segurança nacional ou de proteção aos direitos humanos. Com relação ao marco temporal, este se deu com o início no ano de lançamento do Acordo de Residência Mercosul, e o fim, com o ano mais recente que foi possível acompanhar e realizar o exame antes da defesa de seu trabalho.⁷³⁷

Paula Silva estabelece algumas categorias de análise para identificar em qual vertente a política pública estaria elencada. A perspectiva de segurança nacional, conforme já mencionada seria aquela restritiva, que preconiza o interesse nacional e securitiza o tema.

- a) incremento da diferenciação entre nacionais e não nacionais; b) cerceamento da garantia de direitos dos migrantes; c) cerceamento da garantia de direitos dos migrantes; d) o incentivo à migração baseada no interesse nacional é firmado não na ideia de proteção e garantias individuais mas no exercício da soberania do Estado; e) a utilização do Direito Penal como instrumento de repressão à migração irregular f) ampliação das hipóteses das medidas de retirada compulsória; g) aumento de barreiras

⁷³⁴ FONACCERAM. **Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes- Relatório de Atividades**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-FONACCERAM_16mar2023.pdf. Acesso em: 20 nov 2023.

⁷³⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Políticas públicas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/políticas-publicas/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁷³⁶ SILVEIRA, Daniel. **Apenas 5% dos municípios com presença de imigrantes e refugiados no Brasil oferecem serviços de apoio, aponta IBGE**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁷³⁷ SILVA, Paula Cristina Ferreira da. Op. cit., p. 76.

à imigração; h) adoção de medidas baseadas na autossuficiência no que tange às relações internacionais, adotando posicionamentos de distanciamento do regime de proteção internacional aos direitos humanos.⁷³⁸

Com relação à perspectiva de proteção aos direitos humanos, a autora levou em consideração a liberdade dos indivíduos e o comprometimento com os *standards* internacionais de proteção aos direitos humanos a partir das categorias

a) diminuição das diferenças entre nacionais e não nacionais; b) aumento da garantia de direitos dos migrantes; c) maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco ou de maior vulnerabilidade; d) a descriminalização da migração; e) a regularização documental de imigrantes; f) a redução de barreiras à imigração; g) adoção de medidas de cooperação internacional referentes ao regime de direitos humanos;⁷³⁹

Por meio de tais categorias, Paula Silva se debruçou no estudo dos seguintes documentos: o Acordo de Residência do Mercosul de 2002, o Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP de 2002, a Lei nº 11.961/2009, a Lei nº 13.445/2017, o Decreto nº 9.199/2017, a Lei nº 13.684/2018, as Resoluções do CNIg e as Portarias do extinto Ministério do Trabalho e Emprego ainda em vigor, as Portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública e as Portarias Interministeriais referentes à imigração vigentes em 2019.⁷⁴⁰

Com a análise dos dados, a autora identificou 466 dispositivos legais enquadrados em ambas as perspectivas, em que 272 estariam caracterizados pelo viés humanitário, e 194 com o viés de segurança nacional. Contudo, algumas incoerências são notadas no que se refere à inovação legislativa da Lei de Migração e seu Decreto Regulamentador. Na Lei nº 13.445/2017 foram identificados 17 dispositivos compatíveis com o viés de segurança nacional e 72 com a de proteção aos direitos humanos, enquanto no Decreto nº 9.199 foram identificados 53 referentes à segurança nacional e 59 à proteção dos direitos humanos.⁷⁴¹ Diante da importância desses dois diplomas legais para a configuração do novo posicionamento do país sobre o tema migratório, é válido destacar que

O exame do corpo da nova Lei de Migração constatou oitenta e nove dispositivos que se enquadram em onze categorias de análise. Em relação à perspectiva dos direitos humanos, foram verificados dispositivos que corroboram todas as sete categorias da perspectiva: adoção de medidas de cooperação internacional referentes ao regime de direitos humanos, aumento da garantia de direitos dos imigrantes, descriminalização

⁷³⁸ Ibid., p. 76-79.

⁷³⁹ Ibid., p. 79.

⁷⁴⁰ SILVA, Paula Cristina Ferreira da. Op. cit., p. 75-76.

⁷⁴¹ Ibid., p. 122-123.

da migração, diminuição das diferenças entre nacionais e não-nacionais, maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco, redução de barreiras à imigração e regularização documental de imigrantes.

Alinhadas à segurança nacional, foram identificadas quatro categorias no texto da Lei n. 13.445, quais sejam ampliação das hipóteses das medidas de retirada compulsória do imigrante do território nacional, aumento das barreiras à imigração, cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes e Incentivo à migração baseada no interesse nacional.

O Decreto n. 9.199 compreende trezentos e dezenove artigos que tratam da regulamentação da Lei n. 13.445. [...] No que se refere à perspectiva dos direitos humanos, foram identificadas seis categorias: adoção de medidas de cooperação internacional referentes ao regime de direitos humanos, aumento da garantia de direitos dos imigrantes, descriminalização da migração, diminuição das diferenças entre nacionais e não-nacionais, maior abertura à recepção de imigrantes em situação de risco e redução de barreiras à imigração. Características da perspectiva da segurança nacional, foram verificadas três categorias, sendo elas aumento das barreiras à imigração, cerceamento das garantias de direitos dos imigrantes e incentivo à migração baseada no interesse nacional.⁷⁴²

É possível observar que existe uma tendência que aponta para a elaboração legislativa de caráter protetivo, no entanto, ainda existe um quantitativo significativo de dispositivos que remetem à preocupação com a segurança nacional. Em adição aos dispositivos mencionados anteriormente pelo estudo desenvolvido por Paula Silva, é possível mencionar a edição da Portaria nº 666 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 25 de julho de 2019, que utilizou termos como “*deportação sumária*”, “*redução ou cancelamento de prazo de estada*”, “*pessoa perigosa*”,⁷⁴³ que nitidamente recorrem à doutrina de segurança nacional. Tal portaria foi editada em contrariedade ao marco normativo atual, que é a Lei de Migração, o que levou às críticas por parte da academia, sociedade civil e instituições como o Ministério Público Federal e Defensorias Públicas e sua posterior revogação.

Além do aspecto jurídico que remete por vezes à ausência de coesão ou uma dissonância entre os discursos e práticas, que ora são protetivos, ora são voltados à segurança nacional, é necessário destacar que o país vivia um momento em que a ideologia predominante era a de esvaziamento dos mecanismos de proteção aos direitos humanos, mas não só isso, uma polarização em que a Venezuela era utilizada para despertar temor no público brasileiro do que não se queria ser. Dessa forma, esse arcabouço normativo foi instrumentalizado para atender os anseios de restrição e impedimento de que aqueles considerados indesejáveis se fixassem no país.

Há também autores que defendem que a ideia subjacente da Lei de Migração não é verdadeiramente humanitária e preocupada com os direitos humanos. Para Andréia da Silva

⁷⁴² Ibid., p. 87-92.

⁷⁴³ BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 5 jul. 2023.

Costa, todo o sistema de controle pelo sistema de vistos que o Estado empreende para acompanhar a movimentação dos migrantes no país somado ao fato da Polícia Federal organizar, manter e gerir os processos de identificação e alimentação do banco de dados, demonstraria que a chegada de imigrante é um assunto de polícia, ou seja, um resquício da preocupação com a segurança pública e defesa do Estado.⁷⁴⁴

Convém reconhecer que, comparando-se com a tônica arbitrária do Estatuto do Estrangeiro, a nova legislação migratória disfarça a real intenção do Estado brasileiro frente ao fenômeno dos deslocamentos humanos transnacionais, simulando um texto que contém traços de um falso compromisso com a proteção da dignidade humana dos migrantes, mas que na verdade reitera os valores e os princípios de primazia da soberania nacional e da prevalência dos interesses e da segurança do cidadão nacional.⁷⁴⁵

Para essa autora, a utilização de termos na Lei de Migração, assim como em seu Decreto Regulamentador, como “controle migratório”, “fiscalização”, “retirada compulsória”, “imigrante clandestino”, “impedimento de ingresso”, “entrada condicional”, “admissão excepcional”⁷⁴⁶ comunicam, que no fim das contas, não se busca a proteção do indivíduo com o entendimento que a mobilidade é um direito humano, mas sim, uma defesa do Estado, e por este motivo, o país não teria abandonado a posição do controle migratório. Reforça seu posicionamento mencionando as alterações do texto que foi aprovado em relação ao projeto de lei, que somado aos 18 vetos presidenciais, que tratava do direito de povos originários em áreas de fronteira, a redução do conceito de migrante, anistia para imigrantes indocumentados, por exemplo,^{747 748} a tornou menos protetiva, além das distorções do Decreto em relação à lei, com o arcabouço terminando por ser menos garantidor do que se gostaria

4.4. Uma análise teórica e prática da atuação do estado brasileiro: segurança ou promoção de direitos humanos?

O atual fluxo migratório de venezuelanos é um fenômeno social sem precedentes na América Latina, uma vez que ocorre em um Estado da região e se espalha para seus países

⁷⁴⁴ COSTA, Andréia da Silva. **O direito de imigrar na nova Lei de Migração brasileira e em seu decreto regulamentador: um projeto não humanitário?** 2018. 224 f. (Tese). Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. UNIFOR, Fortaleza, 2018, p. 199.

⁷⁴⁵ COSTA, Andréia da Silva. Op. cit., p. 199.

⁷⁴⁶ Ibid., p. 197.

⁷⁴⁷ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Op. cit., p. 42.

⁷⁴⁸ SUGIMOTO, Luiz. **Vetos podem desfigurar Lei de Migração, alertam especialistas**. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em: 02 ago. 2022.

vizinhos predominantemente, e tem gerado debates e acirramento político e social sobre a forma como lidar com esses indivíduos que atravessam fronteiras, cuja presença traz à tona espectros muito diversos de discursos políticos que transitam entre a total aversão e securitização do tema, e o de proteção aos direitos humanos dos migrantes. De acordo com Victória Machado, as fronteiras entre Estados tornam-se o lócus de exercício de soberania, militarização, performatividade de identidade de uma determinada comunidade política em relação a outra.⁷⁴⁹ É neste cenário que se empreendem as disputas discursivas sobre os efeitos da migração e se implementa a principal resposta de âmbito federal, que é a Operação Acolhida.

O objetivo desse tópico é analisar como o Brasil tem atuado e para qual lado os discursos e ações do Estado tem se direcionado, porém, levando em consideração que a percepção e aceitação social é um elemento central, e que se retroalimenta com o posicionamento da classe política, para a mobilização da estrutura estatal na resposta aos desafios para recepcionar e acolher imigrantes e refugiados. O fluxo venezuelano chama atenção e acende discussões acerca de termos como cuidado e controle, benevolência e ameaça, hostilidade e hospitalidade, que à primeira vista, parecem opostos, mas que, nesse atravessar de fronteiras, tornam-se complementares.⁷⁵⁰

Conforme mencionado anteriormente, a entrada dos venezuelanos no Brasil se dá majoritariamente pela fronteira seca entre Brasil e Venezuela, que se encontra no estado de Roraima, especificamente da cidade de Pacaraima. É possível conjecturar que o motivo que torna o tema tão desafiador seja justamente o fato da entrada desses indivíduos no país ocorrer pela Região Norte, especificamente em Roraima que é o menor Estado da federação em número de habitantes e participação no PIB,⁷⁵¹ pois, conforme Rosita Milesi, Paula Coury e Julia Rovery, apesar de ser um número expressivo de migrantes em um curto período, não é algo que o país não tenha capacidade de acolher e integrar.⁷⁵²

Desde que o fluxo de venezuelanos se intensificou e passou a repercutir nas grandes plataformas de mídia do Brasil, é comum a utilização de palavras como “caos”, “invasão” e “crise” para se referenciar à entrada de imigrantes no país. Esse tipo de construção da

⁷⁴⁹ MACHADO, Victória Figueiredo. Análise do “normatizar” da crise venezuelana no Brasil e sua relação com a política discursiva da Operação Acolhida. **Rev. Cadernos de Campo**, Araraquara, n.30, p. 31-67, jan./jun. 2021, p. 32.

⁷⁵⁰ MACHADO, Victória Figueiredo. Vidas em movimento na fronteira Brasil-Venezuela: disputas entre acolhimento e controle. **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, ano XXXIV, n. 90, p. 85-100, jan./abr. 2021, p. 86.

⁷⁵¹ MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Aedos**: Revista do corpo discente do PPG-História da UFRGS. Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, ago. 2018, p. 55.

⁷⁵² *Ibid.*, p. 54.

informação contribui para a formação de uma imagem e percepção negativas do fluxo migratório, enfocando em números e pensando em termos que transmitem um senso de perigo, o que cria condições de possibilidade para determinadas práticas governamentais.⁷⁵³

Junto às construções discursivas das notícias alarmantes que circulam nas grandes mídias, também se observa imagens estereotipadas de pessoas amontoadas em calçadas, filas gigantes superlotando hospitais, escolas e praças, e afetando os postos de trabalho, configurando uma comunicação do que representaria um perigo à segurança dos brasileiros, um problema que contrastaria com a suposta qualidade de vida que se tinha anteriormente ao fluxo de venezuelanos.⁷⁵⁴

Com esse contorno “sensível” que as imagens possibilitam aos espectadores através de uma discussão política e midiática, uma visão negativa dos refugiados venezuelanos é construída, sendo corroborada por relatos de “problemas” nas cidades de Boa Vista e Pacaraima.⁷⁵⁵

Outras notícias dão conta da violência de brasileiros contra venezuelanos, motivados por suposto assalto de venezuelano a comerciante de Pacaraima, em que queimaram e expulsaram mais de mil pessoas do local e conseqüentemente do Brasil.⁷⁵⁶ Agressões e homicídios também estão entre os crimes cometidos contra os imigrantes,⁷⁵⁷ além de xingamentos e ofensas.⁷⁵⁸ Neste sentido, Eduarda Almeida, Francilene Rodrigues e Amanda Cruz analisaram as situações de violência envolvendo migrantes na cidade de Boa Vista com o objetivo de identificar os tipos de violência cometidos contra os imigrantes e/ou por estes nos anos de 2017 e 2018, através da coleta de dados com instituições como a Polícia Civil, Polícia Federal, Prefeitura de Boa Vista, Secretaria de Segurança Pública do Estado de Roraima e Secretaria Municipal de Gestão Social, além de informações publicadas nos jornais on-line de Roraima.⁷⁵⁹

As autoras demonstram a partir dos dados do Atlas da Violência, produzido pelo IPEA, que mesmo antes da intensificação dos fluxos migratórios para Roraima, o Estado já

⁷⁵³ MACHADO, Victoria Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 30.

⁷⁵⁴ Ibid., p. 30-31.

⁷⁵⁵ MACHADO, Victoria Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 32.

⁷⁵⁶ ABRIGO de venezuelanos é atacado em Roraima após assalto a comerciantes. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/08/18/abrigo-de-venezuelanos-e-atacado-em-roraima-apos-assalto-a-comerciante.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁷⁵⁷ RAMALHO, Sérgio. **Virou rotina assassinar e agredir venezuelanos em Roraima**. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

⁷⁵⁸ ROCHA, Eliane. **Migrante cidadão: violência expõe a xenofobia em Roraima**. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-violencia-expoe-a-xenofobia-em-roraima/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁷⁵⁹ ALMEIDA, Eduarda Rabelo; RODRIGUES, Francilene dos Santos; CRUZ, Amanda Vitória Oliveira. De refugiado à bárbaro: uma análise das situações de violência envolvendo imigrantes venezuelanos em Boa Vista. In: OLIVEIRA, Márcia Maria; DIAS, Maria das Graças Santos (Org). **Mobilidade humana na fronteira Amazônica**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, p. 153.

apresentava uma das maiores taxas de homicídio do país. O que o estudo revela é que os venezuelanos figuraram mais como vítimas do que acusados, tanto em 2017 quanto em 2018, e que o cruzamento de dados em que venezuelanos figuram como autores e vítimas permitiu que entendessem que a violência havia crescido entre os próprios migrantes.⁷⁶⁰ Um dos apontamentos realizados foi a manipulação na forma como a informação é passada ao leitor e um superdimensionamento de acontecimentos envolvendo venezuelanos, de forma a criar e alimentar o pânico social em relação ao fluxo migratório, o que tem como consequência a percepção de que o imigrante representa uma ameaça e deve ser repellido causando situações de violência como supramencionado e, também a xenofobia e repulsa.

Os meios de comunicação, mas também, as redes sociais criam e reproduzem o venezuelano como bárbaro, indigno, vil e cruel. A construção do “outro”, do venezuelano como agente da violência, portanto, nocivo ao Estado serve como uma catarse para a população local.⁷⁶¹

A violência de gênero também tem deixado números que impressionam negativamente. De acordo com Fernando Silva e Silva, no ano de 2017 a 2021 houve grande aumento no número de crimes cometidos contra mulheres venezuelanas.⁷⁶² O autor também menciona o efeito explosivo que notícias tendenciosas publicadas por veículos de informações locais e falas de agentes públicos possuem para estigmatizar a população migrante venezuelana, principalmente ligando a nacionalidade e a condição de imigrantes e refugiados à prática de delitos.

Ainda no que tange à construção da imagem do migrante e solicitante de refúgio venezuelano, é interessante observar a representação construída pelo jornal com maior audiência do país, o Jornal Nacional, entre os anos de 2015 a 2020, levando em consideração a abrangência do jornal e sua capacidade de colocar em pauta para a audiência os assuntos considerados relevantes, de forma positiva ou negativa. Ricardo Leite identifica 4 eixos temáticos nas reportagens exibidas pelo jornal: fuga para o Brasil; conflitos entre brasileiros e venezuelanos; ajuda e solidariedade de brasileiros; e questões institucionais e normativas no Brasil, em que totalizou 49 notícias.

⁷⁶⁰ Ibid., p. 153.

⁷⁶¹ ALMEIDA, Eduarda Rabelo; RODRIGUES, Francilene dos Santos; CRUZ, Amanda Vitória Oliveira. Op. cit., p. 155.

⁷⁶² SILVA, Fernando Silva e. **Violência contra migrantes venezuelanas na perspectiva dos direitos humanos em Boa Vista – Roraima**. 162 f. 2022. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras do Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima – UFRR, Boa Vista, 2022, p. 110-122.

O autor aponta que no eixo fuga para o Brasil, os imigrantes eram retratados como pessoas sem alternativa, em que estavam impossibilitados de continuar em seu país, que estaria mergulhado em sucessivas crises. Era comum que as reportagens tratassem o processo de mobilidade como desordenado, que viviam um drama, e todas as alternativas que se colocavam eram negativas. O autor ressalta que essas coberturas jornalísticas mostravam imagens de forma generalizada, em que estavam em grupos, não de forma individualizada ou próxima. Dessa forma, a construção de um estereótipo de que essas pessoas eram vítimas, sem alternativas, em situação de vulnerabilidade constante, ou na posição de risco para os brasileiros.⁷⁶³ Os migrantes não teriam agência ou capacidade decisória sobre suas próprias vidas, e as reportagens aprofundavam tal percepção ao não ser dada a oportunidade de serem ouvidos e que pudessem relatar suas histórias pessoais, sendo presumidas e contadas por terceiros.

Sua “fuga”, para o telejornal, tem diversos motivos, que geralmente não fazem parte de uma motivação pessoal, mas são estruturas e condições fora da capacidade daquelas pessoas de resolverem, ou mesmo, lutarem contra. As notícias não são, *a priori*, contrárias aos imigrantes venezuelanos. Ao menos não diretamente; em geral eles são tratados como pessoas “em busca de uma vida melhor” ou que tentam “ajudar seus familiares na Venezuela”. Porém, ao colocar esses sujeitos numa posição submissa a forças fora de seu controle e ao usá-los como fontes apenas enquanto corroborem tais premissas, as matérias criam o estereótipo de vítima, representando os imigrantes venezuelanos, ao público brasileiro, como sujeitos com pouco ou nenhum controle sobre suas vidas.⁷⁶⁴

Nos três primeiros anos de cobertura, também se verificou solicitações por parte dos governos locais para o fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela, sob diversos pretextos como questões sanitárias e ausência de estrutura para comportar essa população. Também foram encontradas matérias que se utilizavam de poucas falas de imigrantes venezuelanos em que o objetivo era a crítica ao governo de Nicolás Maduro. O ano de 2018 seria o com a maior quantidade de reportagem sobre o eixo em questão, contudo, Ricardo Leite chama atenção para a representação dos migrantes como executores de atos ilegais e possíveis transmissores de enfermidades, além de os colocarem como indivíduos desesperados e vulneráveis, com ênfase em possíveis delitos cometidos na região de fronteira. Além disso, também se destacava a dependência de instituições brasileiras, a busca por emprego e a possível interiorização.⁷⁶⁵

⁷⁶³ LEITE, Ricardo Borges. **Representação de imigrantes venezuelanos no Jornal Nacional**. 176 f. 2022. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2022, p. 100.

⁷⁶⁴ LEITE, Ricardo Borges. Op. cit., p. 100.

⁷⁶⁵ Ibid., p. 96-106.

Já o eixo conflitos entre brasileiros e venezuelanos, a primeira notícia foi veiculada em outubro de 2016, e mostrava um caso de ocupação de uma residência abandonada na cidade de Boa Vista. A narrativa construída pelo telejornal seria no sentido de que o desespero dos indivíduos era tamanho, ao ponto de estarem dispostos a se colocar em confronto com a lei e se envolverem em questões relacionadas à segurança pública, o que comunicava uma situação de tensão e conflito subjacente. Interessante aspecto levantado pelo autor é que as matérias contavam o fato, mas não havia entrevistas com os imigrantes, que eram apenas retratados a partir de fontes brasileiras, com o rótulo de conflituosos e ameaçadores.⁷⁶⁶

Outras matérias se dedicaram a tratar de operações conduzidas pelo poder público de retiradas de imigrantes de regiões centrais de Boa Vista, e retirada e confisco de mercadorias de migrantes que trabalhavam de maneira informal nas ruas da cidade. A posição da população local se daria de maneira dúbia: alguns sensibilizados pela perda do sustento, e outros que se incomodavam com o enfeio da paisagem com a presença das pessoas ali.⁷⁶⁷ Para o autor

É importante notar que nas matérias do eixo temático “conflitos” o *JN* não explicita um posicionamento ou uma clara representação dos imigrantes como sendo sujeitos ou um grupo social incômodos, indesejáveis ou que estão tirando a beleza e harmonia da cidade. A princípio, o *JN* limita-se a registrar uma operação que está sendo realizada por outra instituição – a Polícia –, para a retirada dos imigrantes dos lugares que se considera que eles não deveriam estar. No entanto, o relato do telejornal acaba reforçando a construção deste tipo de representação junto a segmentos do público, justamente por se limitar a registrar a operação policial e/ou por incorporar fontes que interpretam a presença dos imigrantes como algo que torna a cidade “feia”, ou que seu trabalho informal é incômodo.⁷⁶⁸

Ricardo Leite diz que as reportagens veiculadas no ano de 2018 retrataram um alto grau de tensão, em que se tratou de supostas doenças que haviam sido trazidas por imigrantes e refugiados venezuelanos para o Brasil, e a cobertura dos ataques de brasileiros contra casas e abrigos. Aspecto relevante foi o pouco tempo de exibição dada às reportagens que cobriam os ataques mencionados, de forma que não havia qualquer contextualização ou aprofundamento sobre a notícia. Em agosto do mesmo ano, foram exibidas reportagens que cobriam o grande conflito ocorrido em um abrigo de Pacaraima, em que se atribuiu aos venezuelanos um assalto na cidade. Segundo o autor, a reportagem mostraria a violência com que os brasileiros atacaram o abrigo, porém, a tônica da reportagem seria a de representação dos migrantes tanto como possíveis criminosos, como também vítimas.⁷⁶⁹

⁷⁶⁶ Ibid., p. 107-116.

⁷⁶⁷ LEITE, Ricardo Borges. Op. cit., p. 110.

⁷⁶⁸ Ibid., p. 110.

⁷⁶⁹ Ibid., p. 107-116.

As matérias veiculadas em 2019 dariam conta de um ataque xenofóbico, em que um brasileiro teria sido assaltado e morto em Boa Vista e grupos locais teriam perseguido e linchado um venezuelano, que supostamente teria cometido o crime. Ricardo Leite diz que ao mesmo tempo em que a reportagem representava os imigrantes como vítimas da violência, também os colocava na posição de possíveis causadores de problemas de segurança pública. Já no ano de 2019, os conflitos retratados pelo noticiário foram relacionados à tentativa de entrada de caminhões de ajuda humanitária na Venezuela, a partir de Pacaraima, e a negativa por parte do governo venezuelano teria gerado embates entre venezuelanos que estavam do lado brasileiro da fronteira e a guarda bolivariana do lado venezuelano.

Os conflitos relatados pelo conjunto dessas matérias referem-se a uma série de problemas sociais, relacionados à moradia, trabalho, saúde pública e presença no espaço público. Projetam representações que associam os imigrantes à entrada de enfermidades, como malária e sarampo; aos assaltos na região; à invasão de casas; a uma suposta quebra da “harmonia” da cidade e à “feitura” da presença de barracas em praças e áreas públicas; ao “incômodo” das vendas informais, no centro das cidades brasileiras, por pessoas vindas de outros países.⁷⁷⁰

No terceiro eixo, ajuda e solidariedade de brasileiro, o autor identificou 5 matérias no lapso temporal selecionado, porém, chamou atenção para o fato de serem reportagens mais longas e com um número superior de entrevistas, caracterizadas por imagens mais próximas dos rostos dos indivíduos, e o contexto seria menos tenso ou triste, com cenas na casa dos entrevistados ou em seus locais de trabalho.⁷⁷¹

Em uma primeira reportagem, de fevereiro de 2018, houve a representação dos venezuelanos em situação de rua, pessoas desesperadas e na dependência de ajuda e solidariedade por parte dos brasileiros. Ricardo Leite classifica as imagens como degradantes, por filmarem os venezuelanos sentados ao chão, comendo com as mãos ou correndo para receber donativos. Embora a matéria fosse longa, não foi dado o local de fala para que os próprios venezuelanos pudessem se colocar e demonstrar agência sobre suas vidas, além disso, não havia contextualização e retratação da complexidade desse fenômeno migratório. As demais reportagens seguiram o mesmo padrão, em que o jornal representou os imigrantes como pessoas que se sacrificavam pela família e tinham que lidar com a saudade dos familiares e parentes.

Outra matéria mostrou os indivíduos venezuelanos em busca de recomeço com a ajuda de brasileiros, tendo como pano de fundo, o espírito solidário e a empatia da população local.

⁷⁷⁰ LEITE, Ricardo Borges. Op. cit., p. 116.

⁷⁷¹ Ibid., p. 112.

Além disso, representaram venezuelanos que seriam mão de obra qualificada, aceitando qualquer posto de trabalho, mesmo com remuneração menor do que o que normalmente se paga aos brasileiros. É possível concluir que o intuito de tais reportagens era enaltecer o suposto acolhimento por parte dos brasileiros, baseado no estereótipo de que se trata de uma nação solidária e que recepciona o mundo de braços abertos, conforme o autor esclarece

Há na cobertura sobre a migração venezuelana representações negativas como a saída da Venezuela e acabar vivendo nas ruas do Brasil, ou ainda relação conflituosa com brasileiros. Por seu turno, a ajuda brasileira é mais particular e o fato de a vermos representada em matérias longas e com mais entrevistas nos permite refletir sobre o enquadramento das matérias, a qual recai não nos imigrantes, mas sim nos brasileiros entrevistados e, de maneira geral, no Brasil como um país supostamente solidário.⁷⁷²
[...]

As cinco matérias deste eixo estão no ano de 2018, que, como vimos, é o período com o maior número de notícias no *JN* tratando da imigração venezuelana. Importante lembrar que 2018 foi ano de eleições no Brasil e que a Venezuela foi amplamente utilizada em discursos eleitorais, especialmente pelo então candidato Jair Bolsonaro e seus apoiadores.⁷⁷³

Em 2018, enquanto toda a discussão sobre fechamento de fronteira ocorria, houve uma reportagem sobre o mutirão de agentes de saúde para realização de consultas, em que ficou também subentendido a necessidade de realizarem uma triagem para conferir se os venezuelanos poderiam seguir viagem para outros estados do Brasil, o que transmitiu uma ideia de desconfiança sobre serem portadores de doenças que pudessem ser transmissíveis. De uma maneira geral, se reforçou a ideia de subalternidade desses indivíduos.

Por fim, o autor trabalha com o último eixo, que eram as questões institucionais e normativas no Brasil. As reportagens exibidas abordavam os temas jurídicos e relacionados à documentação que atrapalhavam ou dificultavam o processo de entrada e estadia dos migrantes venezuelanos no Brasil. As matérias com esse tema foram ao ar quase em sua totalidade em agosto de 2018, período em que haveria uma intensa discussão entre o Estado de Roraima e o Governo Federal sobre a possibilidade de fechamento ou não da fronteira, inclusive com ideias de distribuição de senhas para controlar o fluxo de entrada no Brasil.⁷⁷⁴

Se abordou novamente a ideia de entrada desordenada no país, a preocupação de uma possível crise sanitária e os impasses judiciais com decisões de juízes federais de primeira instância ordenando o fechamento da fronteira. As matérias apontariam a inconstitucionalidade de tais decisões, e também a decisão do STF em suspender um decreto estadual que

⁷⁷² LEITE, Ricardo Borges. Op. cit., p. 112.

⁷⁷³ Ibid., p. 123.

⁷⁷⁴ Ibid., p. 125-130.

condicionava o atendimento de venezuelanos nos serviços públicos à apresentação de passaporte. Outro ponto levantado nas reportagens no ano de 2018 foram os protestos de moradores de Pacaraima contra a entrada de venezuelanos no país. E no ano de 2019, se retratou o processo de interiorização. Conforme comenta o autor, ainda que se tivesse um foco inicial em como as instituições brasileiras lidaram com esse fluxo migratório, a constante em todos os eixos era a ideia de desordem e possíveis problemas causados, falta de autonomia sobre as próprias vidas, dependência de ações governamentais e da solidariedade de brasileiros somado à ameaça à saúde e à segurança.

Em sentido similar, Gersika Bezerra analisa as reações da audiência às notícias sobre os fluxos migratórios de venezuelanos publicadas em um sítio eletrônico de um noticiário local, em Roraima (G1 Roraima). Esse recorte permitiu a autora refletir sobre a centralidade da mídia como um canal de comunicação entre as pessoas e as instituições, realizando a mediação.⁷⁷⁵ A autora identificou comentários em que se questionava a infraestrutura local para receber o quantitativo de imigrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos, indicações de solidariedade, críticas ao momento econômico e político tanto em âmbito interno e internacional e preocupações com o controle realizado pelas autoridades na fronteira do país. Contudo, foi possível também identificar discursos aporofóbicos e xenofóbicos, em que os venezuelanos eram rotulados como pobres, miseráveis, famintos e pedintes. Foram utilizados termos como horda de estrangeiros, algumas manifestações defendendo mandá-los de volta para a Venezuela, além de conectarem o migrante ao aumento dos níveis de criminalidade.⁷⁷⁶ Gersika Bezerra afirmou não ter encontrado na amostra em que a pesquisa se debruçou comentários ou mensagens que demonstrassem impactos positivos dos fluxos migratórios venezuelanos para o Brasil.⁷⁷⁷

Embora as ações adotadas pelo governo federal, pelo governo de Roraima, pela prefeitura de Boa Vista e por organizações nacionais e internacionais de apoio tenham sido relevantes para o controle da situação, ainda persistem conflitos no âmbito social. Isso porque os migrantes são tidos como indesejados, e, portanto, acabam por serem rejeitados pela sociedade de uma forma geral, por razões como língua, religião, aparência e hábitos. Eles também são vistos como concorrentes no mercado de trabalho e como aqueles que aumentam as demandas sociais e de políticas públicas.

⁷⁷⁵ BEZERRA, Gersika do Nascimento. **Mídia e diáspora venezuelana: recepção dos leitores sobre a migração no G1 Roraima**. 189 f. 2020. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Cultura e Amazônia da Universidade Federal do Pará. Belém, 2020., p. 124.

⁷⁷⁶ BEZERRA, Gersika do Nascimento. Op. cit., p. 116-117.

⁷⁷⁷ Ibid., p. 117.

Do ponto de vista daqueles que veem a migração como tendo impacto negativo, os migrantes são considerados uma ameaça à estabilidade política, social e de segurança brasileira.⁷⁷⁸

É nítido que os fluxos migratórios têm sido encaixados numa ampla gama de temas considerados problemas sociais no país, em especial em Roraima, e para a construção dessa ideia, a mídia tem um papel central. Esse processo é orgânico e se retroalimenta. A escolha por parte de um veículo de informação sobre qual assunto será debatido, no fim das contas também irá pautar a sociedade, canalizar e direcionar a atenção do público para um determinado evento social. Essa escolha pode depender do que já é conhecido e discutido na sociedade ou pelos debates políticos.⁷⁷⁹ Em outras palavras, a mídia é um termômetro, mas também uma bússola, tanto para a sociedade quanto para a classe política, que conseguem visualizar tendências e preferências em ambos os lados. Esse aspecto é relevante para as eventuais diretrizes para as políticas governamentais e também construção de políticas públicas para determinados setores.

Parte da sociedade tem adotado uma postura de culpabilização dos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados venezuelanos pelo surgimento ou agravamento dos problemas sociais estruturais enfrentados na região. Não é incomum encontrar afirmações de que o Estado de Roraima e a União deveriam cuidar primeiro de seus próprios problemas internos, e dessa forma, deveria limitar, restringir ou fechar a fronteira com a Venezuela. De acordo com Gilmara Sarmiento e Francilene Rodrigues, discursos de ódio e depreciativos em relação ao “outro” tem sido quase sempre produzidos pela classe média e elites, com base em afirmações muitas vezes infundadas que acabam por cooptar mentes e corações de grupos populares, que impactados por um cenário generalizado de perda de direitos, acabam por ver no imigrante vulnerabilizado um intruso que irá competir, por exemplo, por postos de trabalho ou acesso aos recursos estatais, e acabam por reproduzir o padrão de argumentação contrário à recepção de venezuelanos e demais grupos imigrantes, que por muitas vezes se torna um discurso de ódio.⁷⁸⁰

⁷⁷⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10418>. Acesso em: 10 set. 2022, p. 30.

⁷⁷⁹ LEÃO, Augusto Veloso. Como fluxos migratórios da Venezuela aparecem nas discussões políticas e nas campanhas eleitorais? *In*: BAENINGER, Rosana; JAROCKI-SILVA, João Carlos (Coords.) **Migrações Venezuelanas.** Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 358.

⁷⁸⁰ SARMENTO, Gilmara Gomes da Silva; RODRIGUES, Francilene dos Santos. Entre a acolhida e o rechaço: breves notas sobre a violência e os paradoxos da migração venezuelana para o Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana; JAROCKI-SILVA, João Carlos (Coords.) **Migrações Venezuelanas.** Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 245.

Existe por parte de lideranças locais e personalidades políticas um discurso de insatisfação com o cenário social e com o acolhimento dessas pessoas, que acabam por se espalhar, serem aceitos como verdadeiros e repetidos por outros moradores.⁷⁸¹ O discurso que associa os venezuelanos à criminalidade é um dos mais comuns, e ignora que o agravamento da situação relativa à segurança pública é dos temas mais debatidos no Brasil muito antes dos fluxos migratórios venezuelanos se intensificarem na direção da região Norte do país.

Ao associar o estado de vulnerabilidade social dos migrantes, que sem alternativas passam a viver nas ruas da cidade, a uma propensão à bandidagem, ou ao associá-los à malandragem e a prostituição, pelo fato de tentarem “ganhar a vida” nas ruas (às vezes vendendo objetos, limpando para-brisas de carros, etc.), moradores locais concorrem para desumanizar esse “outro”. Assim, praticamente todo o venezuelano (a) passa a ser concebido como um “criminoso” em potencial, visto como alguém que enfeia a cidade, suja suas ruas e praças e não como seres humanos cujos direitos lhes estão sendo negados. Os sentimentos negativos e atitudes de aversão aos venezuelanos têm sido tão fortes que acabam se estendendo ao tratamento dado a outras nacionalidades, que presentes no estado, têm o espanhol como idioma.⁷⁸²

Por parte da classe política de Roraima, não é difícil encontrar declarações que culpam os migrantes venezuelanos pelos índices de criminalidade e pela má qualidade dos serviços públicos de saúde e educação, por exemplo. Em discurso na sessão plenária do Senado, em 13 de fevereiro de 2020, os senadores Chico Rodrigues (DEM – RR), Mecias de Jesus (Republicanos – RR) e Telmário Mota (Pros – RR) afirmaram que a cidade de Pacaraima não teria estrutura ou recursos para abrigar os refugiados. O Senador Telmário Mota disse que Pacaraima estaria em guerra, devido “ao considerável aumento no número de furtos, roubos e assassinatos, resultantes da crise política vivida pelo país vizinho.” Já o Senador Mecias afirmou que Pacaraima abrigaria 100 mil venezuelanos, que aumentaram a precariedade da segurança, saúde e educação, o que geraria a revolta da população local, e atribuiu a um suspeito venezuelano o crime de estupro cometido contra uma adolescente de 15 anos. O Senador Chico Rodrigues cita que haveria cerca de 350 refugiados sob privação de liberdade por supostamente terem cometido delitos⁷⁸³

— Não é porque estavam fazendo uma obra de caridade, não é porque estavam ajudando a população. Estão lá porque cometeram delitos dos mais diferentes níveis — concluiu.

Fonte: Agência Senado.

⁷⁸¹ Ibid., p. 243.

⁷⁸² Ibid., p. 245.

⁷⁸³ BRASIL. Agência Senado. **Senadores de Roraima cobram ações para conter violência provocada por migração**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/13/senadores-de-roraima-cobram-aco-es-para-conter-violencia-provocada-por-migracao>. Acesso em: 5 jul. 2023.

Em agosto de 2018, a prefeita de Boa Vista, capital do Estado de Roraima, Teresa Surita, afirmou que o governo federal não assumia a sua responsabilidade, e que “se continuar assim até o final do ano (de 2018) perderia o controle da cidade”.⁷⁸⁴ Também no ano de 2018, o então vice-governador de Roraima, Paulo César Quartieiro realizou discurso na Assembleia Legislativa do Estado em que comparou os imigrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos a zumbis.⁷⁸⁵ Nas eleições de 2020, os candidatos à Prefeitura de Boa Vista, o então deputado federal Nicoletti (PSL) e Gerlane (PP), garantiam em seus discursos que iriam acabar com os supostos privilégios dados aos venezuelanos e limitariam os atendimentos de serviços públicos como saúde e vagas em escolas para os venezuelanos. Para esses candidatos, os brasileiros deveriam voltar a ser a prioridade. A candidata, inclusive, disse que caso eleita, cobraria do governo federal que retirasse 9 dos 11 abrigos para venezuelanos que funcionavam na cidade.⁷⁸⁶

Cabe registrar que nas eleições para o governo do Estado de Roraima, no ano de 2018, os cinco candidatos (Anchieta, Antônio Denarium, Fabio, Suely Campos e Telmário Mota) apresentaram propostas para o tema migratório.⁷⁸⁷ Realizando uma pesquisa por palavras-chave (migrante, imigrante, refugiado, venezuelanos (as), imigração, migração e Venezuela) nos programas de governo disponibilizados no site do Tribunal Superior Eleitoral foi possível observar que as propostas relacionadas ao tema migratório eram restritivas ou transmitiam uma visão negativa, com destaque para o candidato vencedor, Antônio Denarium

G. Imigrantes

- Controle rigoroso na fronteira, vacinação de todos, instalação de campos de refugiados pelo exército e efetiva transferência de refugiados, com agilidade para outras partes do país.⁷⁸⁸

⁷⁸⁴ MORI, Letícia. ‘Se continuar assim, até o fim do ano perdemos o controle da cidade’, diz prefeita de Boa Vista. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45178748>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁷⁸⁵ MARQUES, Marcelo. **Ao renunciar, vice-governador de RR compara venezuelanos a zumbis**: ‘ruas lembram The Walking Dead’. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/ao-renunciar-vice-governador-de-rr-compara-venezuelanos-a-zumbis-ruas-lembram-the-walking-dead.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁷⁸⁶ ZANINI, Fábio. **Candidatos a prefeito em Boa Vista usam retórica anti-venezuelanos em campanha**. Nicoletti (PSL) e Gerlane (PP) prometem acabar com supostos privilégios de imigrantes. Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/candidato-a-prefeito-em-boa-vista-promete-fim-de-privilegios-de-venezuelanos.shtml#:~:text=%22Não%20há%20lugar%20em%20Boa%20Vista%20para%20que%20venham%20mais%20venezuelanos>. Acesso em: 02 ago. 2022.

⁷⁸⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidatos e contas**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2018/2022802018/RR/candidatos>. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁷⁸⁸ Id. **Plano de Governo – José de Anchieta Junior**. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RR/2022802018/230000601679/proposta_1533670310059.pdf. Acesso em 17 jul. 2023, p. 17.

O governador Atônio Denarium inclusive deu declarações para veículos de comunicação em que afirmou que trabalharia para a restrição da entrada de imigrantes venezuelanos, exigindo carteira de vacinação e certidão de antecedentes criminais para permitir a entrada dessas pessoas no Brasil.

Sou favorável a um controle mais rigoroso da fronteira, pois há migração desordenada de venezuelanos. Vivemos dias de insegurança, violência e caos social” disse Denarium ao Correio. Ele não descarta judicializar a questão. “Embora haja um acordo de livre trânsito entre os países, vou esgotar as alternativas jurídicas de proteção a Roraima” afirmou. “Temos de restringir a entrada de pessoas, como a Itália e a Alemanha estão fazendo.” Responsável pela questão dos refugiados, ao lado do Ministério da Justiça, a Casa Civil da Presidência da República não quis comentar o assunto. (Correio Braziliense).⁷⁸⁹

Os conflitos entre a população brasileira e a população imigrante venezuelana também funcionaram para impulsionar a construção da imigração como um problema social relevante a ser apresentado para público assim como suas propostas de resolução.⁷⁹⁰ Nesse sentido, o candidato Anchieta foi ao segundo turno das eleições, e entre suas propostas estava

Promover urgente diálogo com o Governo Federal, com o fito de adotar medidas legais e humanitárias no sentido de restringir o fluxo migratório de Venezuelanos em nosso Estado, com o primordial objetivo de garantir que a população que vive em Roraima possa usufruir de serviços públicos de qualidade e eficazes, sobretudo nas áreas de segurança, saúde, educação e cidadania.⁷⁹¹

Nas eleições do ano de 2022, o tema sequer entrou no programa de governo do candidato vencedor, o governador reeleito no primeiro turno, Antônio Denarium. Não há menção a construção de políticas migratórias locais e iniciativas para políticas públicas para essa população, ao menos no documento que consta no canal oficial do TSE, o que pode simbolizar um posicionamento de crença na transitoriedade e provisoriedade do tema migratório e do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado, de forma que as ações emergenciais poderiam dar as respostas necessárias a esse fluxo em específico.

É necessário destacar que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) lançou relatório sobre o impacto do fluxo migratório venezuelano para a economia do Estado de Roraima, com fins de

⁷⁸⁹ AUGUSTO, Otávio. **Governador eleito de Roraima quer mais controle na fronteira com Venezuela.** Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/10/30/interna-brasil,716316/governador-eleito-de-roraima-quer-mais-controle-fronteira-venezuela.shtml>. Acesso em: 07 ago. 2023.

⁷⁹⁰ LEÃO, Augusto Veloso. Op. cit., p. 361.

⁷⁹¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de Governo – José de Anchieta Junior.** Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RR/2022802018/230000601679/proposta_1533670310059.pdf. Acesso em 17 jul. 2023, p. 9.

subsidiar possíveis formulações de políticas públicas. Esse relatório desfaz algumas concepções e demonstra que o tema precisa ser abordado com responsabilidade e cautela. A pesquisa apontou, por exemplo, que houve um crescimento de 2,3% do produto interno bruto (PIB) do Estado entre os anos de 2016 a 2017, enquanto a média nacional foi de apenas 1,4%. Houve aumento sensível no comércio varejista, assim como o comércio exterior de Roraima. Houve aumento de arrecadação do ICMS entre 2018 e 2019, mas, a taxa de desemprego aumentou. A utilização dos serviços públicos aponta para a maior procura e gasto público com educação, e não no setor de saúde.⁷⁹² Neste sentido, levando em conta os gastos públicos correntes, ou seja, médio/longo prazo, se observou que as despesas em grande medida são compensadas por receitas geradas pela arrecadação proveniente também desse fluxo.⁷⁹³

O relatório indica uma série de possíveis direções em que o efeito potencialmente negativo do fluxo venezuelano sobre a economia de Roraima **pode ter sido parcialmente compensado por efeitos positivos**. Além disso, os dados indicam que, nos casos em que há uma possível pressão adicional nos serviços públicos e no mercado de trabalho, a ordem de magnitude das mudanças nos indicadores não é, em geral, tão fora do comum para o estado, ao menos dentro do que foi possível apurar a partir dos dados oficiais disponíveis até o momento.

Aponta-se alguns direcionamentos para política pública como: a urgente necessidade do **reforço à interiorização**, desde que assegurada a integração dos refugiados e imigrantes no seu novo local de destino; programas de **qualificação profissional** voltados tanto para a população migrante como para o poder público nos municípios que recebem os fluxos; aumento da ação da **rede de proteção social**, em especial a partir da promoção de ações de integração social nos locais de destino; e **ferramentas de monitoramento, avaliação e levantamento de informações** sobre os venezuelanos antes e após a interiorização, de modo a dar melhor capacidade de resposta à emergência dos fluxos de refugiados e imigrantes e **aproveitar as potencialidades econômicas advindas da integração** plena dos venezuelanos ao mercado de trabalho local.⁷⁹⁴

Voltando um pouco no tempo, é necessário analisar alguns eventos relevantes que foram dando o tom da percepção das autoridades e população local. Segundo Svetlana Ruseishvili, Rodrigo Carvalho e Mariana Nogueira, as primeiras medidas de gerenciamento da situação migratória oscilaram entre dois modelos: securitário e humanitário.⁷⁹⁵ No período de 2015 a meados de 2017, o Estatuto do Estrangeiro ainda estava sob vigência, e o comportamento da Polícia Federal em relação à migração na fronteira foi o de realizar a deportação em massa e de

⁷⁹² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020, p. 14-17.

⁷⁹³ *Ibid.*, p. 106.

⁷⁹⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Op. cit.*, p. 16-17.

⁷⁹⁵ RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo; NOGUEIRA, Mariana. Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas. *In*: BAENINGER, Rosana; JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos (Coords.) **Migrações Venezuelanas**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018., p. 58.

forma sumária por entrada ou permanência irregular em território brasileiro.⁷⁹⁶ Havia uma campanha para que a população colaborasse com a PF por meio de denúncias de estrangeiros que estivessem em situações ilícitas em Roraima, sendo inclusive entregues no mesmo dia para as autoridades venezuelanas do outro lado da fronteira.⁷⁹⁷

Em outras palavras, a atuação era nitidamente realizada sob o aspecto da defesa da segurança interna, porém, é necessário recordar que o país é signatário da CADH, pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, da Convenção de 1951, através do Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961, e seu Protocolo de 1967, por meio do Decreto nº 70.946 de 7 de agosto de 1972, e não se sabe até que ponto o devido processo legal migratório e o respeito ao princípio do *non-refoulement* foram respeitados, e se é que foram observados. Tanto é que a Defensoria Pública da União ajuizou *habeas corpus* coletivo para impedir a deportação de 450 venezuelanos que se encontravam em Boa Vista, deportação que foi suspensa em caráter liminar por decisão da 4ª Vara Federal de Roraima, em que se assegurou o direito de permanecerem no país até decisão final no processo administrativo.⁷⁹⁸

A CIDH se manifestou sobre o caso por meio de Comunicado de Imprensa, em 25 de janeiro de 2017. No grupo que seria deportado, a maioria era da população indígena Warao, além de 180 crianças, incluindo recém-nascidos. Dessa forma, a Comissão relembrou que

Em conformidade com as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, a CIDH recorda ao Estado brasileiro que este possui a obrigação de implementar todas as medidas necessárias para proteger a vida, integridade e segurança de todas as pessoas migrantes sob sua jurisdição. A garantia efetiva do direito à vida obriga o Estado a adotar medidas especiais de prevenção, proteção e assistência quando tem conhecimento de situações de pessoas migrantes ou que necessitam de proteção internacional em trânsito ou em fronteiras internacionais que se encontram em perigo. Essas medidas devem abordar as necessidades especiais das pessoas migrantes ou com necessidade de proteção internacional, em termos de idade, gênero, assim como qualquer outra situação de vulnerabilidade, como pode ser o fato de ser membro de um povo indígena. A assistência do Estado deve ser fornecida sem discriminação e de forma culturalmente adequada a todas as pessoas migrantes ou com necessidade de proteção internacional em grandes movimentos migratórios, incluindo assistência médica, alimentação e água adequadas, cobertores, roupas, artigos de higiene e oportunidades de descanso. Por sua vez, o Estado também tem a obrigação de estabelecer medidas para atender às necessidades especiais das crianças migrantes ou com necessidade de proteção internacional. Além disso, o Estado deve

⁷⁹⁶ BARBOSA, Emily Conceição; FONSECA, Mariana de Souza. A receptividade dos brasileiros à imigração venezuelana: o tipo ideal de imigrante. In: IX CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACION, Rio de Janeiro, 2020. **Anais**. Disponível em: PPT-eposter-trab-aceito-0249-1.PDF. Acesso em: 17 set. 2022.

⁷⁹⁷ RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo; NOGUEIRA, Mariana. Op. cit., p. 59.

⁷⁹⁸ ALVIM, Roberta Pires. **O trabalho da DPU na defesa dos direitos dos migrantes venezuelanos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-06/tribuna-defensoria-trabalho-dpu-defesa-direitos-migrantes-venezuelanos>. Acesso em: 07 ago. 2023.

tomar todas as medidas necessárias para garantir que não se apliquem perfis raciais no contexto de operações de controle migratório.⁷⁹⁹

As medidas iniciais então contaram com ações da Guarda Municipal que identificavam os venezuelanos, que sem terem para onde ir, ficavam concentrados em praças e próximos aos terminais rodoviários, e acionavam a Polícia Federal. A imagem dessas pessoas causava grande incômodo não só aos moradores de Boa Vista e Pacaraima, quanto aos agentes públicos. Os primeiros abrigos só foram operacionalizados no início de 2017, a partir do governo do estado em parceria com a sociedade civil e organizações não governamentais.

Com a intensificação do fluxo migratório de venezuelanos, uma figura se torna central para compreender como se deu a resposta brasileira frente às necessidades que se colocaram naquele momento: a então governadora de Roraima, Suely Campos (2015 – 2018). Em sua administração, a governadora atuou em momentos diferentes, e através de diferentes instrumentos, em que parecia haver pouca ou nenhuma coordenação entre os entes federativos para o desenvolvimento de uma política pública para o tema migratório, com nítidos sinais de uma repetição da preocupação com a saúde e a segurança pública.

Em 17 de outubro de 2016, a governadora publicou o Decreto nº 21.871-E, que instituiu em Caráter Extraordinário o Gabinete de Gestão Migratória - GIGM, que tinha como finalidade planejar e executar ações de controle e assistência econômica aos imigrantes venezuelanos que adentram ao estado de Roraima.⁸⁰⁰ Já o Decreto 22.1999-E, de 6 de dezembro de 2016, declarou a emergência em saúde pública de importância nacional na Rede Pública de Saúde Estadual nos municípios de Pacaraima e Boa Vista a fim de assegurar atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde.⁸⁰¹ É possível inferir que a utilização das palavras extraordinário e emergência passam o senso de excepcionalidade e urgência, possivelmente uma estratégia para captar a atenção da população local, mas também, do governo federal e da população brasileira em geral.⁸⁰²

Em 4 de dezembro de 2017, através do Decreto nº 24.469-E, foi decretada a situação de emergência social no estado de Roraima, com duração de 180 dias, podendo ser prorrogada em

⁷⁹⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **CIDH expressa preocupação com situação de pessoas migrantes venezuelanas e conclama os Estados da região a implementar medidas para sua proteção.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/006.asp>. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸⁰⁰ GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto nº 21.871, de 17 de outubro de 2016.** Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/10/doi-20161017.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

⁸⁰¹ Id. **Decreto nº 22.199, de 6 de dezembro de 2016.** Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/12/doi-20161206.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

⁸⁰² RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo; NOGUEIRA, Mariana. Op. cit., 2018.

caso de necessidade.⁸⁰³ O termo emergência representaria uma ameaça que requer a tomada de decisões urgentes, e dessa forma, o governo de Roraima criou uma performance de alcance nacional para concentrar esforços dos atores governamentais em prol da presença dos venezuelanos.⁸⁰⁴ Não é menos importante observar que todo o processo que vinha ocorrendo com a entrada dos migrantes desde o ano de 2015 parece ser interrompido para que o foco seja o momento específico de elaboração do decreto. Ali seria um ponto de virada. Além disso, parece não haver um planejamento por parte do governo de Roraima para lidar com a situação a longo prazo, e nem um interesse por parte do governo federal, ou seja, a coordenação entre os diferentes órgãos, esferas e entes federativos ou não estava sendo efetiva, ou sequer existiu.

As noções sobre o estado de emergência e a assistência humanitária formam um conjunto de significados socialmente construídos que refletem uma maneira com a qual pensamos os processos sociais concretos. Como vimos, a vinda dos venezuelanos para Roraima era um processo que vinha acontecendo desde o início de 2016 que, porém, não era visto como uma “crise” ou uma “emergência” até o final de 2017, mesmo considerando-se as condições precárias desses imigrantes nos municípios roraimenses. Essa situação se consolidou como uma “crise humanitária” somente após a publicação do decreto pela governadora.

Cria-se assim um quadro discursivo que constitui uma situação anormal, excepcional e temporária, causada pelo intenso e inesperado fluxo migratório que requer uma ação rápida, coordenada e centralizada, ou seja, uma intervenção por parte do governo central e das organizações internacionais. Essa intervenção se traduz em medidas concretas que mobilizam uma vasta gama de tecnologias jurídicas, epidemiológicas, logísticas e de informação.⁸⁰⁵

Após essa movimentação por parte do poder executivo estadual, houve a mobilização da engrenagem do governo federal tanto na alocação de recursos, quanto na concretização de sua resposta, que veio a ser a Operação Acolhida em fevereiro de 2018. Contudo, sob a alegação de que os serviços públicos do Estado estavam sobrecarregados, o poder executivo de Roraima editou novo decreto, Decreto nº 25.681-E, de 1 de agosto de 2018,⁸⁰⁶ em que se previa atuação especial das forças de segurança e demais agentes públicos do Estado, e a apresentação de passaporte válido para utilização de serviços públicos oferecidos pelo Estado, com vistas a salvaguardar a oferta dos serviços aos brasileiros, além de prever a possibilidade de deportação ou expulsão.⁸⁰⁷

⁸⁰³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto nº 24-469, de 4 de dezembro de 2017**. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, p. 64.

⁸⁰⁵ *Ibid.*, p. 65-66.

⁸⁰⁶ PREFEITURA DE BOA VISTA. **Diário Oficial nº 3287, de 01 de agosto de 2018**. Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/08/selection.pdf?_ga=2.125789704.308481750.1690514351-2013473677.1690154135. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸⁰⁷ Art. 5º Aqueles cidadãos estrangeiros que praticarem atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal e Constituição do Estado de Roraima, inclusive a violação de direitos fundamentais

A constitucionalidade do decreto foi questionada judicialmente pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal, por meio de Ação Civil Pública, e também pela Advocacia Geral da União. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão emitiu nota pública considerando que o decreto usurpava a competência da União, que possuía competência privativa para legislar sobre o tema migratório, além de afrontar os dispositivos da Lei de Migração, e de ofender também princípios convencionais, e por isso, recomendou à governadora que sustasse a publicação do decreto.⁸⁰⁸ Segundo o MPF

O decreto da governadora de Roraima, além de padecer de vício de inconstitucionalidade, por invadir área privativa da União, subverte o espírito e a letra da nova Lei de Migração, operando, no plano real, como fator de discriminação contra migrantes, particularmente os provenientes da República Bolivariana da Venezuela, e, simbolicamente, reforçando expressões de xenofobia verificadas no cotidiano daquele Estado.⁸⁰⁹

A Ação Civil Pública foi distribuída ao juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Roraima, e teve *a priori* um resultado inesperado. O juiz federal Helder Girão, em caráter liminar, determinou que se suspendesse a admissão e o ingresso no Brasil de imigrantes venezuelanos a partir da ciência da decisão, até que se atingisse o equilíbrio numérico com o processo de interiorização.⁸¹⁰ Considerou que o estado de Roraima não poderia ser sufocado pela imigração exponencial decorrente da permissividade da União, o que violaria o princípio federativo. Ocorre que, o pedido sequer foi realizado, de acordo com a DPU.⁸¹¹ Após, a decisão foi parcialmente modificada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em decisão do Desembargador Relator Kassio Nunes Marques, para restaurar a normalidade na fronteira.

Na esteira dessas movimentações por parte do Poder Executivo Estadual, houve um outro desdobramento jurídico, que foi a propositura da Ação Cível Originária 3121, em 13 de abril de 2018, por parte do Estado de Roraima em face da União.⁸¹² Em linhas gerais, a Procuradoria Geral do Estado alegou que um quantitativo de mais de 50 mil venezuelanos já

assegurados aos cidadãos brasileiros, tais como direito à vida, à integridade física, à propriedade, dentre outros, estão sujeitos às normas legais cabíveis, devendo a autoridade policial responsável adotar as providências necessárias para procedimentos de deportação ou expulsão, conforme o caso.

⁸⁰⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota pública sobre decreto de Roraima que limita atendimento a migrantes.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-publicas/np-sobre-de-decreto-de-roraima-que-limita-atendimento-a-migrantes/view>. Acesso em: 05 ago. 2022.

⁸⁰⁹ Ibid.

⁸¹⁰ JUIZ proíbe entrada de venezuelanos. **Consultor Jurídico.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/juiz-proibe-entrada-venezuelanos.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

⁸¹¹ BRASIL Defensoria Pública Da União. **Nota:** readmissão e ingresso no Brasil de migrantes venezuelanos. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/44750-nota-readmissao-e-ingresso-no-brasil-de-migrantes-venezuelanos>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁸¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3121.** Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: 04 jul. 2023.

havia cruzado a fronteira por via terrestre em direção ao Brasil, e que tal quantitativo significa 10% do número de habitantes. Argumentou que o fluxo migratório ocorria de forma desordenada, que se agravaria pela fragilidade da ação do governo federal na fronteira. Em suma, alegou que as consequências seriam: aumento da criminalidade; elevação quantitativa dos atendimentos nas unidades de saúde; aumento das matrículas na rede de ensino pública; criação de abrigos; e possíveis epidemias. Em sua ação, o Estado apontou que já havia decretado emergência social, e mesmo com a visita do presidente Michel Temer ao Estado, e o início das atividades da Operação Acolhida, não se havia chegado a uma solução para a crise.

O cerne da questão seria o grande impacto econômico aos cofres do Estado decorrente do fluxo migratório de venezuelanos e o suposto aumento da criminalidade transfronteiriça, o que em última análise causaria grande prejuízo para a população do estado, que é o menor em nível de arrecadação e de habitantes. Os pedidos elencados pelo Estado de Roraima foram, com pedido de tutela de urgência: (a) obrigar a ré a promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela; (b) a imediata transferência de recursos adicionais da União para suprir custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela estabelecidos em território roraimense; e (c) compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil.⁸¹³

Em decisão proferida pela Ministra Rosa Weber, houve o indeferimento do pedido de fechamento da fronteira, por entender que tal ato seria de competência privativa do Presidente da República, Artigo 84, VII da Constituição Federal. Além disso, haveria uma série de tratados internacionais adotados pelo Brasil, assim como normas constitucionais e legais que impediriam tal ação, principalmente no que diz respeito ao princípio do *non-refoulement* ou não rechaço. A ministra faz comentários interessantes sobre a alegação de que o país não teria como receber essa população

Embora não se minimizem as dificuldades óbvias decorrentes do processo de acolhimento de milhares de pessoas, consideradas as notórias dificuldades dos serviços públicos de nosso país para atender a população nacional, em especial nas áreas da saúde e educação, anote-se a inexistência, ao menos no campo estatístico, de qualquer inviabilidade material.

O Brasil é país novo e foi colonizado por imigrantes, refugiados ou não. Possui diminuta densidade demográfica (24 habitantes por km²).

⁸¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3121**. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: 04 jul. 2023.

Apresento quadro comparativo entre o Brasil e os cinco países que receberam maior número requerimentos de refúgio em 2016 segundo o ACNUR, anotando ao lado a densidade demográfica de cada um (em número de habitantes por km²):

	PEDIDO DE REFÚGIO EM 2016*	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
ALEMANHA	722.400	230
EUA	262.000	33
ITALIA	123.000	201
TURQUIA	78.600	(sem dados)
FRANÇA	78.400	117
BRASIL	6.287	24

Ponto que a recepção de refugiados pelo Brasil, se comparada com outros países de muito maior densidade demográfica, é ínfima. Trata-se de país provido de vastíssimo território ainda capaz de acolher e abrigar os cidadãos do mundo.

[...]

Nessa linha, não se justifica, em razão das dificuldades que o acolhimento de refugiados naturalmente traz, partir para a solução mais fácil de “fechar as portas”, equivalente, na hipótese, a “fechar os olhos” e “cruzar os braços”.⁸¹⁴

Posteriormente, houve a comunicação pela ré, ora União, em pedido incidental para a suspensão do Decreto nº 25.681-E/2018, supramencionado. A ministra relatora entendeu que havia indícios da inviabilização de garantias e interferiria negativamente na fruição dos direitos. Dessa forma, a ministra Rosa Weber suspendeu cautelarmente o Decreto nº 25.681/2018 do Estado de Roraima. Houve acordo entre a União e o Estado de Roraima, homologado pela ministra relatora, relativo à continuidade da interiorização, continuidade da Operação Acolhida, cooperação técnica para treinamento e capacitação na elaboração e na execução de projeto e convênios em áreas centrais, e a continuidade das parcerias entre a União e as organizações da sociedade civil. Contudo, o STF por maioria julgou improcedente o pedido de compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil, e parcialmente procedente para determinar à União a imediata transferência de recursos adicionais ao Estado de Roraima em quantia correspondente à metade (cinquenta por cento) dos gastos, cujo ressarcimento é vindicado pela parte autora, conforme fosse apurado na fase de liquidação.

É possível observar que a fundamentação para a decisão não teve apenas dispositivos constitucionais e infralegais, mas também, convencionais. A ministra Rosa Weber cita a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, o Acordo sobre Cooperação Sanitário Fronteira entre Brasil e Venezuela. Ou seja, além do controle da constitucionalidade e legalidade em relação aos pedidos realizados pelo Estado de Roraima, também se levou em consideração a (in)convencionalidade das medidas de

⁸¹⁴ Ibid.

fechamento de fronteira e impedimento de entrada de imigrantes venezuelanos em território brasileiro a partir de Roraima, que por certo, são incompatíveis com o ordenamento jurídico pátrio.⁸¹⁵

Analisando o caso por uma outra perspectiva, Rosita Milesi, Paula Coury e Julia Roverly entendem que o discurso xenófobo vinha sendo mobilizado por diversas autoridades políticas de Roraima, que estaria presente na argumentação realizada na ACO 3121. Para as autoras, o governo do Estado tentou responsabilizar unilateralmente a União pelas demandas decorrentes do fluxo migratório de venezuelanos.

Todo o esforço das autoridades locais para responsabilizar a União vem sendo acompanhado pelo uso de elementos xenófobos no discurso político, os quais se fazem notar de maneira expressiva em pronunciamentos oficiais diversos e que, de maneira bastante expressiva, permeia a argumentação na qual se baseia a ACO 3121. A ação parte da premissa de que não há dúvida que a entrada descontrolada de venezuelanos pela fronteira Brasil/Venezuela tem causado enormes prejuízos à população deste que é o menor estado da Federação” (RORAIMA, 2018, p. 11). Para se chegar a enunciados como esse, combinam-se fato e dados reais de maneira simplista, muitas vezes tomando meras correlações como explicações causais ou, até mesmo, deturpando e manipulando fatos para chegar a conclusões que promovam a aversão aos imigrantes [...]

Na narrativa construída, nota-se a clara intenção de responsabilizar exclusivamente os venezuelanos por diversos problemas observados em Roraima, muitos dos quais têm causas estruturais e já estavam presentes antes mesmo da atual conjuntura migratória. Ao fazê-lo, os políticos locais buscam isentar-se de suas responsabilidades pela precariedade dos serviços públicos, desviando a atenção das reais causas dos problemas e utilizando os imigrantes como bode expiatório. Essa estratégia é perceptível na ACO 3121, que pede o fechamento da fronteira baseando-se em elementos como o risco de “possíveis epidemias” e o “aumento da criminalidade”.⁸¹⁶

Haveria então uma profunda simplificação para situações que necessitam de maior cautela e estudo. Possível perceber que o argumento de fechamento de fronteiras para evitar a contaminação por possíveis doenças como malária ou sarampo é uma resposta mais simples do que realizar campanhas de vacinação e de prevenção para toda a população que esteja no local, seja de forma definitiva ou de passagem. O mesmo ocorreria com os índices de aumento da criminalidade, em que se faz uma suposição automática com o fluxo migratório, sem observar que o crescimento vem ocorrendo há mais de uma década, ou seja, as razões podem ser na verdade multifatoriais e estruturais.⁸¹⁷ No que concerne ao aumento de crimes transnacionais, as autoras supramencionadas explicam que de fato há indícios de que essa prática tem ocorrido,

⁸¹⁵ CARDOSO, João Luis Macedo Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A (necessária) aplicação do direito internacional no âmbito da Ação Cível Originária 3121. In: MENEZES, Wagner (Orgs.). **Direito Internacional em Expansão**. Volume XVIII, p. 302-322. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

⁸¹⁶ MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERLY, Julia. Op. cit., p. 57.

⁸¹⁷ Ibid., p. 58.

porém, as redes criminosas são comandadas por facções brasileiras que se espalharam por todo o país.⁸¹⁸

A medida de fechamento de fronteira não só não resolveria a questão, como criaria uma situação delicada, já que a fronteira entre o Brasil e a Venezuela não se resume somente a cidade de Pacaraima, o que poderia levar a um grande fluxo de pessoas arriscando a vida em rotas não seguras. A restrição ou proibição de fluxos migratórios não tem tido sucesso pelo mundo, porém, essas medidas têm o condão de fortalecer redes criminosas que realizam o tráfico de pessoas, agenciamento dos chamados coiotes, além de expor essas pessoas a situações de extrema vulnerabilidade. Somado a isso, afetaria de forma acentuada o comércio entre Pacaraima e Santa Elena Uairén, que são bastante conectadas, tanto pelo trânsito de pessoas quanto de mercadorias.

As ações estaduais, em especial a ACO 3121, reforçam uma antiga tendência, que ainda permanece em menor medida atualmente em grande parte pela mudança de perspectiva que a Lei de Migração trouxe, de que o tema migratório é de competência da União, sem levar em conta que competências que são estaduais ou municipais, principalmente serviços públicos como saúde ou educação, podem e devem ser prestados ao imigrante, uma vez que há garantia no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, conforme Artigo 4º da Lei de Migração. O tema migratório se tornou uma plataforma política importante para os atores políticos locais na medida em que se verificou a possibilidade de ganhos eleitorais a partir da mobilização das supostas preferências da sociedade (audiência). Essa forma de lidar com a questão pode gerar resultados ruins e preocupantes. É possível citar a atribuição de responsabilidade e culpabilização dos imigrantes por problemas que são conhecidamente históricos e estruturais, o que em última instância também contribui para que esses problemas não sejam resolvidos, já que as demandas populares se voltam para aqueles que não possuem qualquer gerência sobre a administração pública. O segundo é que além dos imigrantes também não terem suas demandas acolhidas são estigmatizados, o que pode gerar reações violentas, como os protestos anteriormente mencionados.

Rosita Milesi, Paula Coury e Julia Rovero ressaltam que para a obtenção de uma resposta aos desafios impostos é necessário que haja uma cooperação entre os três entes federativos. O governo federal teve uma atuação tardia, e os governos locais utilizaram de retóricas que se aproximam da xenofobia para afastar a sua corresponsabilidade. Portanto, também é válido fazer uma ressalva. Se de um lado existe uma inflamação de algumas lideranças política que

⁸¹⁸ Ibid., p. 59.

remetem à xenofobia, também é possível pensar que exista um alinhamento com a sociedade. Mas, a população local vem sofrendo com as omissões contínuas e se sentem esquecidos pelo poder público, o que torna o terreno propício para propagação de discursos em que se atribui ao outro as mazelas sociais, em um discurso imerso na discriminação.⁸¹⁹

Diferentemente do que se poderia inferir, o período subsequente a promulgação da Lei de Migração foi marcado por retrocessos na pauta migratória, não apenas pelas tentativas pela via judicial e pelo discurso social/político/midiático como já mencionado, mas pelas claras medidas que buscavam securitizar e criminalizar as migrações e o imigrante. Esse processo se inicia justamente a partir do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017,⁸²⁰ que regulamenta a Lei de Migração. De acordo com Thiago Moreira e Tony Silva, o poder regulamentador foi extrapolado, o que causou o desvirtuamento da principal característica da lei, que seria sua proteção e reconhecimento dos direitos humanos dos imigrantes.⁸²¹

Os professores destacam dois artigos do Decreto nº 9.199/2017 que tratam sobre detenção em razão de situação irregular de migração. O primeiro seria o parágrafo único do artigo 172⁸²² e o artigo 211,⁸²³ que preveem a detenção e a detenção com a finalidade de deportação. Ambos contrariam a letra da Lei de Migração,⁸²⁴ que prevê que não há prisão no Brasil por razões migratórias, exceto em casos previstos em lei, o que não é o caso, já que se trata de um decreto, e por estes motivos tiveram a aplicação afastada em pelo menos duas oportunidades, pelo Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Nesse sentido, cabe também lembrar que a CIDH entende que a entrada irregular de um migrante não corresponde a um crime, sendo a detenção medida excepcional devendo ser justificada, ou seja, tal incompatibilidade também se configura em uma inconveniência.⁸²⁵

Conforme caso mencionado pelos autores,⁸²⁶ no RHC nº 91.785/SP de relatoria da ministra Maria Thereza de Assis Moura, o STJ entendeu que o mandado de prisão pendente de

⁸¹⁹ MILESI, Rosita; CORY, Paula; ROVERY, Julia. Op. cit., p. 65-66.

⁸²⁰ BRASIL. **Decreto nº 9199, de 20 de novembro de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸²¹ MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson. Op. cit., 2020, p. 11.

⁸²² 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.

Parágrafo único. Na hipótese de entrada condicional prevista no caput, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá.

⁸²³ Art. 211. O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

⁸²⁴ Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

⁸²⁵ MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson. Op. cit., 2020, p. 11.

⁸²⁶ Ibid., p. 11.

cumprimento em face de um recorrente era ilegal, não por ausência de fundamentação, mas sim, na inexistência de previsão legal. Isso porque, com a vigência da Lei nº 13.445/2017, em substituição ao antigo Estatuto do Estrangeiro, a prisão com o fim de garantir o cumprimento do decreto de expulsão do estrangeiro foi abolida do ordenamento jurídico.⁸²⁷

Houve em sentido parecido, mas dessa vez no âmbito do Poder Legislativo, tentativas de mudanças na Lei de Migração. Os professores Thiago Moreira e Tony Silva destacam alguns projetos de lei que surgiram no bojo desse movimento de resgate da diretriz da defesa da segurança nacional que tinha ficado no passado. É possível citar o Projeto de Lei nº 6119/2019, que até o momento consta no site da Câmara Legislativa como em tramitação, e utiliza o vocabulário “interesses nacionais”, “indícios de periculosidade ou indesejabilidade do estrangeiro”, “é passível de expulsão o estrangeiro que: entregar-se à vadiagem ou à mendicância”, “passível de expulsão o estrangeiro que atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública”.⁸²⁸ A intenção do parlamentar, o Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP) fica nítida na justificativa da proposta

No que tange à definição da disciplina jurídica aplicável aos institutos da deportação e da expulsão, no direito positivo brasileiro, percebe-se, s.m.j., que houve preocupação excessiva e desproporcional dos legisladores que promoveram a reforma do Estatuto do Estrangeiro, no sentido de preservar a proteção aos direitos e garantias do estrangeiro em situação irregular, sujeito, portanto, à deportação, bem como ao estrangeiro sujeito à expulsão – principalmente em comparação à Lei anterior.

(...)

Nesse contexto, o projeto que ora apresentamos busca em certa medida retomar alguns dos princípios e conceitos que compuseram a *mens legis* do Estatuto do Estrangeiro de 1980.⁸²⁹

Outra proposta foi o PL nº 5326/2019, que consta como Aguardando Designação de Relator na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial (CDHMIR) e foi apresentada pelo Deputado Federal José Medeiros (PODE/MT). O objetivo do autor foi incluir ao texto da Lei de Migração dispositivos da Portaria nº 666/2019, que será tratada com mais vagar adiante, com fito de eliminar as críticas de que a portaria extrapolava seu poder de

⁸²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RHC nº 91785/SP**. Recorrente: Ifeanyi Nwafor Ogudiegwu. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Distrito Federal, 28 de agosto de 2018.

⁸²⁸ BRASIL. **Projeto de lei nº 6119/2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1836180&filename=PL%206119/2019. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸²⁹ Ibid.

regulamentação.⁸³⁰ Acrescenta-se a isso, como mencionado pela Defensoria Pública da União, que se tratava de adoção por via transversa de um paradigma de securitização das migrações, não mais acolhido no Brasil, em especial após a edição da Lei nº 13.445/2017, e mesmo que se reconhecesse a necessidade dos Estados ordenarem suas fronteiras e adote o controle migratório, isso deve se dar em observância aos parâmetros de proteção aos direitos humanos dos migrantes.⁸³¹

Já o PL nº 305/2020, de autoria do Deputado Federal Nicoletti (PSL/RR), em que a situação na Câmara dos Deputados é tramitando em conjunto, busca inserir restrições na legislação atual, com por exemplo, “não se concederá visto ou residência (...) II – considerado nocivo ao interesse nacional”, “a expulsão consiste na retirada compulsória de imigrante ou visitante que cometer crime no Brasil ou, de qualquer forma, atentar contra os interesses nacionais”, “a autoridade judicial competente, a qualquer tempo, em face de representação de autoridade policial, poderá decretar a prisão do imigrante ou visitante, por prazo de até sessenta dias, prorrogável uma única vez (...) para garantir a tramitação do processo de expulsão ou a execução da medida (...)”, “poderá ser decretada a prisão cautelar do deportando”. Em sua justificativa o Deputado explica que

Embora a legislação sobre a matéria demandasse realmente um novo diploma legal, a Lei de Migração, a nosso ver, deixa de atender aos interesses nacionais em virtude de uma acentuada assimetria existente entre os dispositivos referentes à garantia dos direitos da pessoa humana, notadamente do imigrante, e aqueles relativos ao atendimento dos pressupostos de segurança nacional, afetando, dessa forma, o controle migratório.

Ao longo de seus dispositivos, observa-se a concessão de uma série de benefícios ao imigrante ou visitante sem a devida contrapartida de disponibilização de instrumentos de controle a ser empregado pela autoridade migratória, sabendo-se que vivemos em contexto de globalização no qual se constata, de forma assustadora, o avanço do crime de viés transnacional e a ocorrência de fluxos migratórios desordenados.⁸³²

Também é possível encontrar, em pesquisa no campo de busca no site da Câmara dos Deputados através da palavra migração, e analisando a ementa, outro PL do Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL/SP), de nº 719/2022, que visa revogar a Lei de

⁸³⁰ Id. **Projeto de lei nº 5326/2019.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1814666&filename=PL%205326/2019. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁸³¹ BRASIL Defensoria Pública Da União. **Nota Técnica nº 17 – DPGE/SGAI/GTMAR.** Disponível em <https://direitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-no-17-dpgu-sgai-dpgu-gtmар-dpgu/>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁸³² BRASIL. **Projeto de lei nº 305/2020.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858072&filename=PL%20305/2020. Acesso em 17 jul. 2023.

Migração.⁸³³ O autor propõe de forma explícita um retorno ao paradigma da segurança nacional em seu texto, em que alega que se deve, na verdade, fortalecer a soberania estatal, além de reafirmar que o interesse é de atração a migrantes desejáveis, os quem vêm a turismo e a mão de obra qualificada, chamada pelo deputado de Lei de Estrangeiros. Em sua justificativa, o deputado explica que

Não assiste a razão àqueles que advogam pela simples supressão das fronteiras nacionais, pela criação de um direito subjetivo de entrada e permanência em território nacional, pelo estiolamento do poder de polícia no controle fronteiriço e das políticas migratórias como vetor de estímulo ao desenvolvimento nacional. Isso porque somente uma sociedade pujante e segura pode ser um fator de integração do estrangeiro.⁸³⁴

Os PLs apresentados são os que buscam alterar a Lei de Migração de forma mais profunda, oposto ao caminho trilhado em direção à proteção dos direitos humanos dos migrantes. Não é coincidência que esses movimentos são contemporâneos ao crescimento do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, e a ascensão do governo Bolsonaro, que se colocou avesso às pautas de proteção aos direitos humanos e de minorias em condições de vulnerabilidade. Conforme José Mendes e Fábio Menezes, a chegada de Bolsonaro ao Poder Executivo Federal interrompeu o processo de mudanças institucionais na matéria migratória e ressaltou a perspectiva securitária, em que há prevalência da vigilância e controle policial.⁸³⁵

Em sua campanha eleitoral, o então candidato Jair Bolsonaro, utilizou a conjuntura venezuelana como instrumento político de pânico social, em que se fazia diuturnamente a comparação com o país vizinho e se afirmava que se candidatos de outros espectros políticos ganhassem a eleição, “o Brasil iria virar Venezuela”. Tal construção teve um grande impacto não apenas na formação da opinião do eleitorado a partir dessa narrativa, mas também, na percepção de variados temas, como a aceitação da militarização da vida como resposta à problemas sociais e estruturais graves e também sobre a migração dessa população.

Jair Bolsonaro, quando Deputado Federal, já havia declarado em entrevista, se utilizando da pauta militar, que “caso o efetivo das Forças Armadas fosse reduzido, seria menos gente na

⁸³³ Id. **Projeto de lei nº 719/2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2152836&filename=PL%20719/2022. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸³⁴ Ibid.

⁸³⁵ MENDES, José Saccheta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “Perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. **Cadernos do CEAS – Revista Crítica de Humanidades**, Salvador, n. 247, p. 302-321, maio/ago. 2019, p. 303.

rua para fazer frente aos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo”,⁸³⁶ quando já pré-candidato, defendeu a revogação da Lei de Migração, e a implementação de campos de refugiados como solução para os fluxos migratórios de venezuelanos para o Brasil.⁸³⁷ Não obstante, quando eleito, indicou Ernesto Araújo para ocupar o Ministério das Relações Exteriores, que sintonizava com o presidente em seu posicionamento de que as migrações deveriam estar a serviço dos interesses nacionais.⁸³⁸

Ou seja, o presidente entre os anos de 2019 – 2022 não tinha como prioridade a defesa dos direitos humanos dos migrantes, pelo contrário, tinha uma opinião bastante negativa sobre as migrações internacionais, principalmente as forçadas. Bolsonaro, no tema migratório, se alinhou a Donald Trump e outros líderes defensores de políticas antimigratórias, como Matteo Salvini (ex-ministro do interior da Itália) e Viktor Orbán (premiê húngaro), que reduz a migração africana e muçulmana à condição de ameaças à civilização ocidental.⁸³⁹ Esse é o pano de fundo das diretrizes para migrações durante o lapso temporal mencionado, que se tornaram ainda restritivas no período pandêmico.

Não muito tempo após o início de seu mandato, sendo uma das primeiras ações tomadas e que deram indícios de como o diálogo internacional sobre proteção aos direitos humanos e política migratória não eram uma preocupação do governo, foi a retirada do Brasil do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular. Em sentido similar, em 25 de julho de 2019, Sérgio Moro, o então Ministro da Justiça e Segurança Pública, editou a Portaria nº 666, que dispunha sobre o impedimento de ingresso, repatriação e a “deportação sumária de pessoa perigosa”.⁸⁴⁰ O vocabulário escolhido pelo ministério traz à tona a perspectiva securitária e crimigratória, claramente em contradição ao novo regramento migratório brasileiro. Embora o artigo 2º da Portaria estabelecesse um rol daqueles que eram considerados “perigosos”, utilizava a qualidade de suspeito de envolvimento com alguns atos, o que, por si só, feria o princípio da presunção de inocência, e possuía sua forma de enquadramento muito subjetiva.⁸⁴¹

⁸³⁶ AZEVEDO, Rita. **Bolsonaro chama refugiados de “escória do mundo”**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸³⁷ MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Op. cit., p. 305.

⁸³⁸ FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta. **Simbiótica**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 11-37, maio/ago. 2021, p. 23.

⁸³⁹ MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Op. cit., p. 310.

⁸⁴⁰ BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁸⁴¹ MARTINS, Urá Lobato; SANTOS, Francisco Geraldo Matos. Parâmetros internacionais de direitos humanos referente à migração e a proibição de retrocesso: uma análise crítica dos impactos decorrentes da Portaria nº 666/19. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**. Belém, v. 5, n. 2, jul./dez. 2019, p. 1.

Sendo assim, aqueles que não se enquadram no que o Estado espera, serão automaticamente enquadrados como pessoas perigosas, sem sequer terem o direito constitucional de defesa resguardado, ofendendo a presunção de inocência. E, o que é mais grave, permitindo critérios subjetivos para averiguar suposto potencial de perigo, o que foge à lógica do Direito Penal que requer critérios concretos e objetivos, até para permitir a defesa ⁸⁴²

Somado a isso, a Portaria inovou ao prever sanções que não existem no ordenamento jurídico, inclusive com a prisão cautelar para fins de deportação,⁸⁴³ além de estabelecer que os processos seriam instaurados e decididos pela chefia da unidade da Polícia Federal.⁸⁴⁴ A expulsão ou deportação sumária violavam não apenas a Lei de Migração, que prevê a não criminalização das migrações e um processo administrativo para que a deportação ou expulsão ocorram, mas também, o Artigo 5º da Constituição Federal, que prevê as garantias do devido processo legal, princípio da presunção de inocência, contraditório e ampla defesa. Além disso, violava a CADH, especialmente em seu Artigo 8, Artigo 22 e Artigo 25, os princípios interamericanos dispostos na Resolução nº 4 de 2019 e a jurisprudência interamericana, e poderia eventualmente violar o princípio que é central para o Direito Internacional dos Refugiados, que é o princípio do não rechaço.

Ponto importante também para a análise é que a deportação e repatriação são medidas de retirada compulsória de estrangeiro, com procedimento administrativo previsto pela Lei de Migração, e não configura prática de crime. Trata-se de caso em que a situação migratória apresenta irregularidade, ou seja, não preenche as regras determinadas pelo Estado para ingresso de estrangeiro. A deportação sumária prevista pela Portaria nº 666 estava intrinsecamente ligada à ideia de crime, e com isso, uma associação entre política criminal e migratória. Além disso, previa um prazo de 48 horas para a apresentação de defesa ou deixar o país voluntariamente, com a previsão de apresentação de recurso em um prazo de 24 horas, o que na prática poderia inviabilizar completamente a apresentação de qualquer manifestação por parte do imigrante. Outro elemento é destacado pelos professores Thiago Moreira e Tony Silva

Em outra evidente inconformidade, embora conste no seu texto previsão legal de individualização dos procedimentos, a Portaria abre brecha para a expulsão acontecer, por exemplo, de modo geral.⁸⁴⁵

⁸⁴² Ibid., p. 10.

⁸⁴³ Art. 5º A autoridade policial federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase do processo de deportação disciplinado nesta Portaria, observado, no que couber, o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

⁸⁴⁴ Art. 8º Os procedimentos de que esta Portaria trata serão instaurados e decididos pelo chefe da respectiva unidade da Polícia Federal, mediante ato fundamentado.

⁸⁴⁵ MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson. A (in)convencionalidade da regulação migratória brasileira. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Natal, v. 13, n. 2, p. 5-20, ago./dez. 2020, p. 14.

Neste sentido, a Procuradoria Geral da República ajuizou a Arguição de Preceito Fundamental, a ADPF 619, ao STF contra a Portaria nº 666/2019. Para a Procuradora Geral da República, à época Raquel Dodge, tal portaria possuía caráter de lesar ou ameaçar preceito fundamental, já que criou as figuras anômalas da “deportação sumária” do “repatriamento” “por suspeita”, causando grave lesão aos Artigos da Constituição Federal 1º, III (dignidade da pessoa humana), 4º, X, (princípio do acolhimento ao perseguido), 5º, I (igualdade entre o brasileiro e estrangeiro), II (liberdade) LIV (devido processo legal), LVII (presunção de inocência) e 37 caput (legalidade).⁸⁴⁶ A portaria também alterava substancialmente a Lei de Migração, ao criar as figuras mencionadas, que eram incompatíveis com a norma legal e com a Constituição, exorbitando a sua órbita de regulamentação. Além disso, a PGR argumentou que a Portaria possuía conteúdo contrário aos compromissos internacionais e a jurisprudência interamericana, sendo, portanto, inconveniente.

Por isso, o art. 1º da Portaria n. 666, ao estabelecer uma “recusa sumária” de estrangeiros por meio do impedimento de ingresso, ofende os deveres internacionais assumidos pelo Brasil em face dos solicitantes da condição de refugiado, equivalendo ao *refoulement* (devolução de pessoas que tem o direito de buscar o refúgio). Além disso, usurpa a competência legal do Comitê Nacional para os Refugiados para apreciar a solicitação, tal como previsto pela Lei 9.474/97. Igualmente, a eventual deportação sumária de pessoas refugiadas ou solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado viola frontalmente a proibição do *non refoulement*.⁸⁴⁷

A Defensoria Pública da União também se manifestou sobre a Portaria nº 666/2019 por meio da Nota Técnica nº 6 – DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU. Nela, a DPU considerou que o objetivo da Portaria seria uma retomada do paradigma da securitização, em desacordo com a Lei de Migração. Através de seu texto, tal portaria ameaçava o devido processo legal migratório e considerava o imigrante como um elemento estranho, representando potencial ameaça à segurança nacional, em que se ressalta no procedimento a visão policial ao invés da protetiva aos direitos humanos. Para a DPU, a criação da figura de “pessoa perigosa” remeteria ao passado autoritário representado pelo Estatuto do Estrangeiro.⁸⁴⁸ O Ministério Público Federal, por meio da Recomendação nº 09/2019/PFDC/MPF, considerou o arcabouço normativo interno e internacional os quais o Brasil é signatário, e que a portaria extrapolou sua competência

⁸⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 619**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5772437>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁸⁴⁷ COELHO, Gabriela. **PGR pede que STF suspenda portaria de Moro sobre deportação sumária**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-stf-suspensa-portaria-moro.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

⁸⁴⁸ BRASIL Defensoria Pública Da União. **Nota Técnica nº 6 – DPGU/GMTR**. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/portaria-666-2019-trata-se-de-uma-nota-tecnica-para-analise-juridica-da-portaria-no-666-do-ministro-de-estado-da-justica-e-seguranca-publica-publicada-no-diario-oficial-da-uniao-de-26-de-julho-de/>. Acesso em: 08 out. 2022, p. 4-5.

regulamentadora, recomendou que o Ministro da Justiça e Segurança Pública adotasse as medidas necessárias para a imediata suspensão dos efeitos da Portaria e sua consequente revogação.⁸⁴⁹

Após as críticas e as ações judiciais, o Ministério da Justiça e Segurança Pública revogou a Portaria nº 666/2019, e em seu lugar, publicou a Portaria nº 770/2019.⁸⁵⁰ Embora tenha aumentado o prazo de defesa no procedimento de deportação que não se classificou mais como sumária, o conceito de pessoa perigosa permaneceu, o que demonstra que a lógica da securitização não foi de fato abandonada.

Já no contexto pandêmico, uma ampla gama de portarias foi editada restringindo a circulação de pessoas.⁸⁵¹ A (não) política emergencial adotada pelo Brasil para o acolhimento de imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio foi a de fechamento de fronteiras e proibição de ingresso de não nacionais, com o tempo e o aumento de casos, as portarias foram sendo revogadas para se ter um regime único, independente de país ou meio de transporte.⁸⁵² A primeira portaria editada, a nº 120, de 17 de março de 2020, previa a restrição excepcional de entrada no Brasil somente de pessoas provenientes da Venezuela. O que por si só já chama atenção, uma vez que a essa altura o primeiro caso já tinha sido identificado no Brasil, em brasileiro que havia viajado para a Itália, na Europa.⁸⁵³ Conforme João Luis Cardoso e Thiago Moreira, a Venezuela é apenas um dos dez países com os quais o Brasil faz fronteira, e não fica claro porque tal medida foi direcionada apenas para eventuais imigrantes daquele país.⁸⁵⁴ O teor

⁸⁴⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Recomendação nº 9/2019/PFDC/MPF**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/08/recomendacao-portaria6660estrangeiros-MPF.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022, p. 17.

⁸⁵⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_Nº_770_DE_11_DE_OUTUBRO_DE_2019.pdf. Acesso em 17 jul. 2023.

⁸⁵¹ Foi possível levantar as seguintes portarias que tratavam do tema de restrição de entrada no país de 2020 a 2022 a partir da pesquisa pelas palavras chave restrição e entrada: 120/2020; 125/2020; 126/2020; 132/2020; 133/2020; 47/2020; 149/2020; 152/2020; 158/2020; 8/2020; 195/2020; 201/2020; 203/2020; 204/2020; 255/2020; 319/2020; 340/2020; 1/2020; 419/2020; 456/2020; 470/2020; 478/2020; 518/2020; 615/2020; 630/2020; 648/2020; 651/2021; 652/2021; 653/2021; 654/2021; 655/2021; 657/2021; 658/2021; 660/2021; 661/2021; 662/2021; 663/2021; 666/2022; 670/2022; 678/2022. BRASIL. Presidência da República. **Legislação Covid-19**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em 12 ago. 2023

⁸⁵² RAMOS, André de Carvalho. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia de Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coords.). **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020, p. 111-112.

⁸⁵³ BRASIL. **Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>. Acesso em 12 ago. 2023.

⁸⁵⁴ CARDOSO, João Luis Macedo Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. O (des)respeito aos direitos humanos dos migrantes venezuelanos no contexto da Covid-19. In: CARVALHO RAMOS, André de; FRIEDRICH, Tatyana; MOREIRA, Thiago Oliveira (Coords.); ALVES, Fabrício Germano; BARBERO GONZÁLEZ, Iker;

para além de discriminatório, previa como sanção para o descumprimento a responsabilização civil, administrativa e penal, assim como a deportação imediata e a inabilitação do pedido de refúgio, o que se repetiu em praticamente todas as portarias que visavam impedir a entrada de imigrantes e solicitantes de refúgio.

O que se vê novamente é a inovação normativa por meio de uma portaria, ou seja, ultrapassando seu limite de competências, cominando sanções não previstas em lei, e em clara afronta ao texto da Lei de Migração, da Lei de Refúgio, à CADH, à Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, e a jurisprudência do SIDH, em especial a da CIDH, e a criminalização da imigração e do solicitante de refúgio, que deveria mais do que nunca contar com a proteção estatal. Além de também utilizar a linguagem que remete à securitização, à ideia de perigo e ameaça dos nacionais em razão desse outro que vem de fora de nossas fronteiras. Ainda que a justificativa fosse o perigo de contaminação pela Covid-19, o protocolo deveria ser o acolhimento, a testagem, a quarentena em casos suspeitos e confirmados, e a vacinação.⁸⁵⁵

[...] Deve-se observar que a utilização do termo “deportação imediata” é uma impropriedade técnica, pois inexistente tal instituto no Direito brasileiro, que veda a deportação coletiva e determina a prévia notificação para regularização migratória e o devido processo legal. O que existe no ordenamento pátrio é a repatriação, que ocorre quando o imigrante ou visitante não é admitido em território nacional. No entanto, mesmo no caso de repatriação, prevalece o princípio do *non-refoulement* ou da não devolução, que veda a entrega de um não nacional a um Estado onde sua vida, liberdade e outros direitos humanos estejam sob ameaça. Recorde-se que o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Convenção de 1951 e reconhece a “prevalência de situação grave e generalizada de violação de direitos humanos em todo o território venezuelano.

Outra atecnia da referida portaria é a exceção ao imigrante com “autorização de residência definitiva”, uma vez que, em regra, a autorização de residência é feita com prazo, havendo confusão entre os termos “residência definitiva” e “autorização de residência por prazo indeterminado. Assim, pessoas que têm residência definitiva no Brasil, mas a autorização de residência foi deferida por prazo determinado tivera dificuldade para entrar no país.

Observa-se ainda que a Portaria nº 120 faz uso do termo “estrangeiro”, utilizado pelo Estatuto do Estrangeiro, promulgado durante a ditadura militar e cujas bases foram assentadas sobre o paradigma da “segurança nacional”, que via a migração como “exceção jurídica” e os migrantes como “legalmente indesejáveis”.⁸⁵⁶

Mesmo no caso em que se pretendeu ampliar as restrições para toda e qualquer nacionalidade, os venezuelanos foram alvo de regras mais restritivas do que os demais, como no caso de Portaria nº 652/2021, que elencou uma série de exceções aos impedimentos de

VEDOVATO, Luís Renato (Orgs.). **Direitos humanos dos migrantes e pandemia**. Curitiba: Instituto Memória, 2021, p. 314.

⁸⁵⁵ CARDOSO, João Luis Macedo Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. Op. cit., 2021, p. 315.

⁸⁵⁶ VERAS, Nathália Santos. “Fechamento das fronteiras” na pandemia de Covid-19: o que a portaria interministerial nº 652/2021 quer dizer sobre a migração venezuelana. **Rev. Defensoria Públ. União**, Brasília, n. 19, p. 35-62, jan./jun. 2023, p. 48-49.

entrada no país, contudo, os venezuelanos foram excluídos, o que mais uma vez demonstra o caráter discriminatório sem que houvesse uma justificativa clara, razoável ou cientificamente comprovada. O que é possível observar, por todo o conjunto já mencionado, é que a construção midiática, social e política se converteu na prática em uma rejeição institucional aos imigrantes venezuelanos, de forma que se retroalimentam em prol da exclusão.⁸⁵⁷

Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao:

I - brasileiro, nato ou naturalizado;

II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;

III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que identificado;

IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e

V - estrangeiro:

a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;

b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e

c) portador de Registro Nacional Migratório; e

VI - transporte de cargas.

§ 4º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso V do **caput** não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

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

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

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

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

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

Órgãos como a Defensoria Pública da União, e entidades da sociedade civil como a Cáritas/SP diante das sanções previstas nas Portarias, emitiram recomendações sobre a legalidade, especialmente no que dizia respeito à impossibilidade de solicitação de refúgio. Contudo, as recomendações não surtiram efeito na política emergencial adotada pelo Estado brasileiro, o que levou ao ajuizamento de ações civis públicas,⁸⁵⁸, ⁸⁵⁹, ⁸⁶⁰ além da produção de

⁸⁵⁷ Ibid., p. 51-53.

⁸⁵⁸ FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta. **Simbiótica**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 11-37, maio/ago. 2021, p. 24.

⁸⁵⁹ CHAVES, João. A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de Covid-19: um relato de campo. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luis Renato; NANDY, Shailen (Coords.). **Migrações internacionais e a pandemia da Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/ Unicamp, 2020, p. 71-75.

⁸⁶⁰ BRASIL. Defensoria Pública da União. **1º Informe Defensorial** – Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em Roraima. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/05/Informe_Defensorial_Comite_Pacaraima.pdf. Acesso em: set 2023., p. 7.

informes por parte da DPU, que descrevem a constante violação de direitos humanos dos imigrantes e refugiados venezuelanos.

A primeira constatação da DPU foi a de que os fluxos migratórios continuaram em direção ao Brasil, com a entrada se dando fora do controle migratório, o que resultou em um grande grupo de imigrantes indocumentados. Houve risco concreto de deportação de migrantes venezuelanos em razão da Portaria nº 652/2021. A Polícia Federal realizou operações, sob a justificativa de cumprir o que determinava a Portaria, para a deportação de grupos inteiros, sem que fosse analisado o caso de cada venezuelano, o que ao fim e ao cabo, configuraria uma deportação coletiva, e sem que fosse dada a oportunidade da assistência jurídica ou regularização migratória. Segundo a DPU, houve relatos de deportações sumárias ocorrendo em Pacaraima/RR, pelas ações da Polícia Federal, desde março de 2020, além disso, foram realizadas rondas ostensivas e criados postos de fiscalizações da PF nas vias que davam acesso às instalações da Operação Acolhida, com fito de impedir que os imigrantes em situação irregular solicitassem ajuda ou utilizassem o serviço humanitário de abrigo.⁸⁶¹

Também houve uma operação da PF junto ao Ministério Público do Estado de Roraima no abrigo Casa São José, gerido pela Pastoral do Migrante, sem que houvesse mandado judicial para tal. A entidade religiosa abrigava imigrantes em situação de vulnerabilidade, em específico mulheres e crianças, totalizando 55 pessoas. A situação se repetiu em outro abrigo, que acolhia 28 pessoas. A justificativa do promotor de justiça foi a de descumprimento de normas sanitárias, que teria resultado no crime previsto no Artigo 268 do Código Penal, que segundo ele, autorizaria a entrada sem ordem judicial. A DPU informa que a operação foi realizada por policiais armados e encapuzados, e os gestores dos abrigos foram conduzidos para a delegacia.⁸⁶²

A DPU inclusive menciona casos de deportação sumária de menor de idade, que estava na cidade de Pacaraima junto ao irmão e seus genitores, todos indocumentados, de forma que foram deportados e separados, e a mãe não teve notícias de um dos filhos desde então. São muitos os casos de deportações sumárias trazidas pela DPU em seu informe. Em suma, a instituição considerou que houve uma tentativa de criminalização da prestação de assistência humanitária por entidades da sociedade civil a indivíduos não brasileiros e indocumentados.⁸⁶³

A partir das informações coletadas, corroboradas entre todas as fontes primárias e registros audiovisuais, há indício de ter sido a operação motivada não pela prevenção

⁸⁶¹ BRASIL. Defensoria Pública da União. Op. cit., p. 8-15.

⁸⁶² Ibid., p. 16.

⁸⁶³ Ibid., p. 16.

à saúde pública ou apuração do crime do artigo 268, do CP, mas sim com o objetivo indireto de ter acesso, mediante o ingresso na Casa São José, de autoridades policiais, especialmente o Departamento de Polícia Federal, para a detecção de pessoas migrantes em situação irregular e promoção de deportações imediatas nos termos da Portaria nº 652. Tal fato é relevante na medida em que a alegação de prevenção à disseminação da COVID-19 em equipamento de assistência social é instrumentalizada em favor da repressão à dita “migração ilegal”. Por outro lado, as fontes da verificação de fatos afirmam categoricamente a participação decisiva do Promotor de Justiça de Pacaraima, membro do Ministério Público Estadual, na ação, com exercício de comando e intimidação das pessoas presentes. Por fim, não há como dissociar as responsabilidades das instituições envolvidas - Ministério Público Estadual, Polícia Civil e Polícia Federal - na ação - ou, ainda, afirmar que a localização de pessoas potencialmente deportáveis foi fortuita e posterior à suposta situação de flagrante delito ensejadora da entrada no local. Em verdade, há nexos evidentes entre o argumento utilizado e o objetivo final.⁸⁶⁴

No acampamento improvisado situado no Terminal Rodoviário Internacional José Amador de Oliveira, em Boa Vista/RR, além das condições precárias, também se verificou um clima de insegurança e relatos de violência física e psicológica em relação aos grupos LGBTQIAPN+, vítimas de tráfico de pessoas e trabalho análogo ao escravo, casos de violência de gênero, e crianças acampadas que estavam em situação de crescente vulnerabilidade.⁸⁶⁵ A DPU considerou que o cenário detectado pela missão em campo era de violação generalizada de direitos humanos, e se deu em grande medida por conta da política migratória brasileira instaurada a partir das inúmeras Portarias de restrição, impedindo que essas pessoas conseguissem regularizar sua situação migratória ou solicitar refúgio.⁸⁶⁶ A situação de indocumentação estaria presente em todos os relatos de violações de direitos humanos, causando um sentimento generalizado de precariedade, provisoriedade e provocando grande medo pelo risco constante de deportação.

O *não-lugar* produzido pelas portarias obstam o acesso a direitos, reforçam estigmas, provocam sofrimento generalizado e deixam clara a categoria do imigrante indesejável (...) o *ambiente de deportabilidade* que prejudica sensivelmente as condições de vida e a saúde tanto física como mental (...)

Esse contexto de invisibilidade, associado à ausência de canais eficientes de denúncia e de questionamento sobre direitos, não apenas viola padrões internacionais mínimos de proteção, como revela um comportamento contraditório do Estado brasileiro, que declarou “a necessidade de acolhimento humanitário no território nacional dessas pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela” e “reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”, em 2018, criando a Força Tarefa Logístico-Humanitária Operação Acolhida.⁸⁶⁷

⁸⁶⁴ Ibid., p. 19-20.

⁸⁶⁵ BRASIL. Defensoria Pública da União. Op. cit., p. 22-23.

⁸⁶⁶ Ibid., p. 24.

⁸⁶⁷ Ibid., p. 24.

A situação da população imigrante indígena venezuelana é especialmente delicada. Neste mesmo informe defensorial, se apontou que a política pública de abrigamento adotada pelo Estado brasileiro não se revelava adequada.⁸⁶⁸ Isso se dá principalmente pela dificuldade da organização dos abrigos entenderem o modo de vida e cultura dessa população, embora em alguns casos tenha ocorrido autogestão, mas, em locais que se mostraram provisórios. Muitos indígenas entendem que o modelo de abrigo deveria ser aquele que permite a autonomia em sintonia com seus costumes e cultura.⁸⁶⁹ Há menção a compra de um terreno na cidade de Cantá/RR para que as famílias indígenas se instalassem e vivessem conforme seus usos e costumes. A antropóloga Marlise Rosa explica que

No contexto de abrigamento, o princípio de consulta prévia deve ser incluído nas práticas cotidianas, garantindo a escuta, participação e colaboração da comunidade indígena na vivência desse serviço. Os indígenas devem participar da elaboração do conjunto de regras de gestão e convivência dos abrigos, de modo que seus costumes, sua organização social e suas formas de representatividade política sejam respeitados. Os acordos de convivência construídos sem a participação Warao costumam estabelecer regras que negligenciam seus direitos enquanto indígenas. Tais regras, em lugar de assegurarem a harmonia no espaço institucional, tendem a fomentar conflitos e desentendimentos com a equipe responsável pelo atendimento, seja pelo fato de não haver anuência dos indígenas ou por eles sequer as conhecerem.⁸⁷⁰

A situação, porém, não era novidade. No ano de 2018, entre 18 e 26 de janeiro, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH, em missão pelas cidades de Belém, Satarém, Manaus, Boa Vista e Pacaraima já tinha apontado a situação de extrema vulnerabilidade em que os indígenas principalmente da etnia Warao estavam submetidos. Os problemas variavam entre a situação de rua, violência por parte população local, dificuldade de acesso aos serviços básicos como atendimento médico, além de uma incompreensão dos atores do sistema de justiça do modo de vida dessas pessoas, o que em algumas vezes resultavam em atuações do Conselho Tutelar pelas alegações de que as mães deixam as crianças Warao desacompanhadas nos semáforos. Ponto também importante ressaltado pelo relatório foi a não atuação da FUNAI ou do INCRA em boa parte dos casos, pois, entenderiam que sua

⁸⁶⁸ Ibid., p. 26.

⁸⁶⁹ Ibid., p. 26.

⁸⁷⁰ ROSA, Marlise et al. Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas, refugiados e migrantes. In: EGAS, José; MARTINEZ, Frederico (Coords.). **Os Warao no Brasil**: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas, refugiados e migrantes. ACNUR, 2021.

competência se daria apenas em relação aos povos indígenas brasileiros.^{871 872} O relatório produzido recentemente pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional (NEPEDI/UERJ), identificou através de um panorama descritivo como situação grave a interiorização dos povos indígenas venezuelanos. A recomendação foi para interrupção e reavaliação da interiorização dessa população pelo território brasileiro, o que poderia ensejar a diáspora definitiva e representar grave violação de direitos humanos, uma vez que pode acarretar o etnocídio.

Nítido, portanto, que a proteção aos direitos humanos e desenvolvimento de políticas públicas para a população de imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados venezuelanos estiveram e ainda estão sob grande dificuldade de concepção e implementação. O cenário é complexo principalmente ao analisar a nuances desse processo, como se buscou fazer nesse tópico, sem a pretensão de esgotamento do tema, que é dinâmico e está em vias de ser remodelado com a Política Nacional. Embora o Brasil possua uma Lei de Refúgio, Lei de Migração e seja signatário de tratados internacionais, em especial a Convenção de 1951, seu Protocolo de 1967 e a CADH, há um movimento constante de tentativa de retrocesso (que é vedado pela CADH) e limitação de direitos.

Arelado à limitação de direitos e aos retrocessos mencionados, como parte integrante dessa engrenagem, está a securitização e a crimigração. Como analisado anteriormente neste trabalho, a securitização é um processo em que através do ato de fala, se convence a audiência (público/sociedade) que algo ou alguém representa uma ameaça existencial, e a resposta precisa ser imediata. A questão colocada só é concretamente securitizada quando o público aceitar a viabilidade, entender como necessária e endossar tal movimento. No caso em estudo, aparentemente a mídia e os agentes políticos, principalmente locais, mas também, é possível ver a ação partir daqueles com projeção nacional, e até internacional, como no caso do Chefe do Executivo Federal, em que pouco se dá voz para esses imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados, e se trabalha com a construção, em grande medida, de imagens estereotipadas, em que esse outro é um estranho que perturba a ordem e segurança dos nacionais.

De fato, parte da sociedade entende que a migração representa uma ameaça à estabilidade, ao mercado de trabalho, à cultura nacional, à segurança pública, como foi

⁸⁷¹ CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos/as no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, no mês de janeiro de 2018.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontraImigrantesVenezuelanos.pdf. Acesso em 12 ago. 2023.

⁸⁷² O CNDH publicou também sobre o tema a Recomendação nº 20, de 10 de outubro de 2019; Recomendação nº 05, de 17 de outubro de 2018; Recomendação nº 01, de 31 de janeiro de 2018.

identificado por meio da pesquisa, seja pelo exacerbamento do nacionalismo, seja pelo convencimento através dos discursos produzidos por agentes políticos. Também há o elemento de urgência, como é possível visualizar nos decretos editados pelo Poder Executivo Estadual, que produz o medo desse outro desconhecido. A linguagem escolhida através da decretação do estado de emergência indica a ideia de ameaça e perda de controle, o que têm um impacto imediato na percepção social sobre determinado tema, neste caso, a chegada dos imigrantes e refugiados.

Não à toa, a principal política pública para a recepção e abrigo desse fluxo migratório é colocada em prática pelo Exército Brasileiro, que simbolicamente e efetivamente possui como sua principal função a defesa nacional. É possível perceber, que principalmente no Estado de Roraima, o discurso político e social tem se direcionado para um processo de securitização, em que o migrante é visto como uma ameaça ao acesso dos brasileiros aos serviços públicos, aos postos de trabalho, culpabilizado pela violência transfronteiriça e pelo aumento da criminalidade. Os imigrantes são então responsabilizados por problemas que na verdade são históricos, estruturais e anteriores a sua chegada no Brasil.

O processo de crimigração também pode ser notado, através da precarização da condição dos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados, com a retirada e tentativas de retirada de direitos e o imbricamento da criminalização de condutas e do ato de migrar, através da conexão entre o direito migratório e penal. Esse movimento pode ser percebido principalmente através dos Decretos, da Portaria nº 666 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, além da série de Portarias editadas no contexto da Covid-19.

4.5. A atuação do Brasil: respostas jurídicas e insuficiências. Requisitos e possibilidades de responsabilização internacional do Estado

Como demonstrado nos tópicos anteriores, a principal política brasileira para a gestão dos fluxos migratórios venezuelanos foi a Operação Acolhida, em seus três pilares: ordenamento de fronteira, abrigo e interiorização. A dificuldade em implementar ações que dessem conta do atendimento da população imigrante em suas necessidades e complexidades, somadas à falta de coordenação entre os entes federativos, causando inclusive conflitos que chegaram ao judiciário, a militarização da resposta e os instrumentos normativos que foram sendo editados após a promulgação da Lei de Migração dão indícios da necessidade contínua de defesa dos direitos migratórios e direitos humanos das pessoas em situação de mobilidade humana, em âmbito interno e internacional, uma vez que os movimentos que

defendem a restrição migratória ganharam força globalmente. Neste sentido, a atuação do governo federal se deu de forma a privilegiar questões de segurança.

Sem dúvida alguma, as primeiras ações tomadas pelo Presidente (Temer) são muito diferentes das implementadas com a migração de haitianos, pois tem predominado um entendimento do problema mais desde o ponto de vista da segurança que humanitário, o que se demonstra com o fato de que as primeiras visitas das entidades do governo federal a Roraima, foram feitas pelos ministros da Justiça, Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. Nessa ocasião, entre as ações para dar resposta ao fluxo de migrantes, foi incluído o aumento de efetivos da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e a atuação do Exército Brasileiro no policiamento fronteiriço.⁸⁷³

É possível argumentar, na linha de José Carlos Pereira, que fala sobre a esquizofrenia de políticas voltadas para as migrações, pois, se por um lado preveem o acolhimento, por vezes ganham a forma concreta de ineficiência e morosidade na prestação de apoio humanitário conjugados à securitização.⁸⁷⁴ Na mesma esteira, Bela Feldman-Bianco aponta que ao mesmo tempo que predominam ideologias e retóricas ancoradas em “direitos humanos” e no humanitarismo, se produzem categorias sociais e políticas de governança tecnocrata de securitização, criminalização e desumanização da pobreza.⁸⁷⁵

Nesse cenário, através de uma perspectiva global das migrações e deslocamentos, parte-se da premissa de que existe uma relação intrínseca entre a constituição de um regime global de controle das migrações internacionais e o capitalismo neoliberal, com sua ênfase na flexibilização do capital e do trabalho, terceirização e governança tecnocrática. Desse foco, nossos estudos multiescalares têm indicado que as atuais políticas de governança, baseadas em humanitarismo e securitização, criminalizam protagonistas específicos – sejam eles migrantes indocumentados, inclusive solicitantes de refúgio, assim como profissionais do sexo que estão no mercado internacional de trabalho – ou, ainda, moradores de favela e das periferias urbanas. Essa lógica de exclusão social, ancorada numa racionalidade tecnocrata e na produção de categorias sociais – cujos componentes jurídicos e morais implicam também em interseccionalidades de raça, gênero, classe – descarta pessoas, lugares e bens considerados dispensáveis ou ameaçadores negando, no caso de pessoas, inclusive o direito de serem humanos. Cria, assim, contingentes de despossuídos^{876 877}

⁸⁷³ NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na política externa brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, jan./jun. 2018, p. 131.

⁸⁷⁴ PEREIRA, José Carlos. Direitos humanos, securitização e criminalização de migrantes: esquizofrenia nas políticas de acolhimento. **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, ano XXXI, n. 83, p. 3-10, maio/ago. 2018, p. 3-5.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁷⁷ FELDMAN-BIANCO, Bela. Apresentação: deslocamentos, desigualdades e violência do estado. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 20-24, jun. 2015, p. 21.

Assim, há uma grande aceitação da mobilidade de capitais, da tecnologia e da informação, mas o mesmo não se aplica a mobilidade de pessoas,⁸⁷⁸ já que é perceptível, tratar-se de um tema jornalístico, da agenda pública de governos e agências multilaterais.⁸⁷⁹ Ou seja, é também um imbricamento entre o campo político e econômico, a partir do capitalismo neoliberal. As políticas neoliberais acirraram as desigualdades sociais, com grande concentração de renda por um lado, e grande número de pessoas marginalizadas e expelidas dos centros econômicos e políticos ao redor do mundo. Esse pano de fundo é importante para a compreensão do fato da legislação migratória ser um dos mecanismos de restrição dos fluxos de pessoas consideradas indesejáveis pelos centros de poder, através de categorias como crise, irregularidade e criminalidade.

Bela Feldman-Bianco esclarece que as organizações internacionais estão conjuntamente inseridas em um processo de padronização do que se entende por migrar, atuando na disseminação de visões hegemônicas sobre o fenômeno e na consolidação de lógicas policialescas e securitizadas de “governança internacional de fronteiras” que são pensadas a partir dos países centrais em grande parte do norte global.⁸⁸⁰ Para a autora, a América Latina também está inserida na disseminação das visões hegemônicas colocando em prática ações de vigilância e controle da mobilidade, em que ao mesmo tempo se fala em bem-estar do imigrante e integridade de fronteiras.⁸⁸¹

É relevante também observar que a aprovação da Lei de Migração foi uma conquista dos movimentos sociais de migrantes e da sociedade civil que atua junto à essa população. Contudo, confirmando que os direitos humanos não são dados e sim conquistados através de processos permanentes de lutas, quando a Lei retornou ao Senado, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff já tinha ocorrido, e o cenário era de polarização política, o que deu força para grupos contrários defenderem posições mais restritivas, calcadas principalmente na perspectiva de segurança nacional. Houve abaixo assinados on-line contra a Lei de Migração, e pressão pelo Ministério da Defesa, Gabinete de Segurança Institucional e Polícia Federal para que se vetasse artigos da Lei de Migração, pois, supostamente constituíam ameaça à soberania, fronteiras e nacionais.⁸⁸²

O processo de regulamentação como já mencionado neste trabalho trouxe mais aspectos de securitização, e conforme pontua Bela Feldman-Bianco, se tornou algo mais recorrente no

⁸⁷⁸ Ibid., p. 20.

⁸⁷⁹ Ibid., p. 13.

⁸⁸⁰ FELDMAN-BIANCO, Bela. Op. cit., 2015, p. 14.

⁸⁸¹ Ibid., p. 14.

⁸⁸² Ibid., p. 19.

governo de Michel Temer. É possível lembrar que houve grande utilização do Exército Brasileiro em Garantias da Lei e da Ordem (GLOs) e na intervenção federal no Rio de Janeiro, que demonstra o recrudescimento da utilização das forças armadas em temas diversos, inclusive, na Operação Acolhida, que também está inserida nesse contexto. Em consonância com o que Camila Asano, da Conectas havia falado em 2018, Bela Feldman-Bianco questiona o motivo pelo qual o Ministério da Defesa recebeu um papel central na atuação direta com os fluxos migratórios venezuelanos em Roraima, pois, o governo deixaria claro que a migração também é uma questão de segurança.^{883 884} Nesse sentido, utiliza-se a justificativa humanitária, como combate ao tráfico de pessoas, tráfico de drogas, por exemplo, para ao fim e ao cabo, controlar a mobilidade humana de pessoas que são consideradas, do ponto de vista interno, indesejáveis.

É nesse sentido que necessitamos examinar o papel destacado do Ministério da Defesa em Roraima que deve ser entendido não somente em relação à situação dos venezuelanos em Roraima, mas também no que concerne à antiga lógica bipolar de segurança nacional. (...)

Além de dar continuidade às políticas de securitização das gestões Dilma Rousseff, esse governo federalizou e militarizou a escala local (Rio de Janeiro) no que tange à “guerra às drogas” e estadual (Roraima), no que concerne à imigração venezuelana e à proteção de fronteiras.⁸⁸⁵

Com o movimento de securitização das migrações foi mobilizado um aparato operacional para atuar com os indivíduos em mobilidade humana através da militarização⁸⁸⁶

Entende-se por militarização a estratégia política do Estado de colocar as Forças Armadas no controle, sob determinada situação, de modo a obter a posição de comando no processo de construção de ações de respostas a partir da implementação da ordem e do controle. Em contexto migratório, a configuração da militarização indica a interpretação do estado quanto à questão de ameaça à segurança provendo políticas restritivas para controle em áreas de fronteira.⁸⁸⁷

⁸⁸³ Ibid., p. 26.

⁸⁸⁴ CONECTAS. **Medida Provisória determina assistência emergencial para venezuelanos**. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/medida-provisoria-determina-assistencia-emergencial-para-venezuelanos/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

⁸⁸⁵ FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, ano XXXI, n. 83, p. 11-36, maio/ago. 2018, p. 26-29.

⁸⁸⁶ JAROCHINKI-SILVA, João Carlos; ALBURQUERQUE, Élysson Bruno Fontenele. Operação Acolhida: avanços e desafios. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 16, n. 16, p. 47-72, 2021, p. 51.

⁸⁸⁷ WATSON, S. D. *apud* SILVA, João Carlos Jarochinski; ALBUQUERQUE, Elysson Bruno Fontenele. Op. cit., 2021, p. 51.

Nítido então, que o Ministério da Defesa, através das Forças Armadas, em especial o Exército Brasileiro, ganharam o protagonismo na execução da Operação Acolhida, porém, essa atuação é criticada tanto por atores da sociedade civil, como pelo próprio corpo militar,⁸⁸⁸ a justificativa, como já mencionado anteriormente, seria a incapacidade dos órgãos civis de lidar com a situação.⁸⁸⁹ Para além da resposta emergencial, que por si só já é problemática pela provisoriade, casualidade e precariedade das ações,⁸⁹⁰ a liderança do Exército estaria alinhada com a missão de manutenção da unidade e integridade nacional, assim como pela implementação de programas sociais e a vigilância da fronteira.⁸⁹¹ Assim, a visão oficial seria de que para além da atuação emergencial, haveria também uma estratégia militar mais ampla, em que existiria uma relação histórica do Exército com o país que se confundiria com a própria identidade nacional.⁸⁹²

Ao ordenar o doméstico, vigiar e patrulhar as fronteiras, a Operação Acolhida, através de seu braço militar, atua seguindo uma determinada pauta, estabelecendo lemas, missões que estavam atrelados com determinada imagem que o governo brasileiro quer passar. (...)

É fundamental problematizar como a parte da “Mão Amiga” pode ser lida como a síntese da solidariedade, do trato humanitário aos povos indígenas; aos refugiados; nos atendimentos das comunidades ribeirinhas e dos territórios mais longínquos do país; das missões de manutenção da paz, todas as ações com enfoque em amenizar o sofrimento e as carências “de povos irmãos”. Por outro lado, o “Braço Forte” seria a atuação assertiva da nação frente a dominadores estrangeiros, seja na Guerra da Tríplice Aliança ou na Segunda Guerra Mundial, transformando o Brasil em gestor capacitado na provisão de coesão interna, segurança e soberania. (...)

Percebe-se um movimento discursivo de manter uma ideia de uma comunidade homogênea a ser protegida de ameaças externas e regulada internamente (...)⁸⁹³

Quando o Estado utiliza suas forças armadas, há uma ideia, ainda que indiretamente, de proteção à soberania e seu território diante de uma ameaça, o que torna a ideia de acolhida e tratamento humanitário no mínimo um paradoxo. De fato, a formação dos militares é voltada para a guerra e a defesa do Estado-nação, tendo inclusive os Estudos de Segurança Internacional sido por muito tempo ligados ao meio militar. O Estado exerce sua hospitalidade por meio do estabelecimento de uma distância fundamental entre anfitrião e hóspede, ou seja, entre brasileiros e venezuelanos, de forma que podem ser percebidos como desejáveis ou

⁸⁸⁸ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 90.

⁸⁸⁹ É necessário ressaltar que organizações não governamentais e entidades religiosas já realizavam o trabalho de recepção e acolhida de venezuelanos antes da entrada dos atores estatais.

⁸⁹⁰ Ibid., p. 51.

⁸⁹¹ Ibid., p. 91.

⁸⁹² Ibid., p. 91.

⁸⁹³ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021, p. 95.

indesejáveis, em que se tem nacionalidade, gênero, classe social e questões étnico-raciais operando ao mesmo tempo.⁸⁹⁴

A militarização do gerenciamento do fluxo migratório de venezuelanos seria uma mudança na política migratória brasileira e, de certo modo, um modelo híbrido dos campos de refugiados que são implantados em outros países. Isso repercutiria na percepção de que o gerenciamento dessas pessoas se dá a partir de uma lógica securitária, em que se lida com os elementos de medo, da ameaça e desconfiança.⁸⁹⁵ Nesse sentido, Iana Vasconcelos e Igor José Machado destacam a forma como os abrigos funcionam, seguindo para além da vigilância constante da Polícia do Exército e o monitoramento por câmeras, se segue uma ideia de ordem e disciplina no comportamento dos imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio, tanto dentro quanto nos arredores dos abrigos, o que os autores comparam às vilas militares.⁸⁹⁶

O campo de refugiados híbrido resulta, por fim, numa tentativa de higienização, numa forma de negação da visibilidade da diferença expressa pelos/as venezuelanos/as, numa forma de gerenciar tanto esse apagamento em relação à cidade, como de interiorização dessas pessoas, que podemos ver também como um projeto de dissolução da diferença usando como recurso a extensão e tamanho do território e população brasileira. Como agentes de apagamento da diferença, as Forças Armadas, em acordo com as organizações internacionais, operam até mesmo uma exclusão da própria sociedade civil organizada de Boa Vista. A questão passa a ser, então, abrigo, interiorização e documentação. Pequenas saídas individuais são construídas nesse embate entre visibilidade e apagamento que as novas políticas oferecem, mas sempre como residuais em relação ao conjunto desse coletivo de venezuelanos/as em Roraima.⁸⁹⁷

Segundo Victória Machado, já no ano de 2020 o governo federal lançou o slogan “socialismo exclui, Brasil acolhe”, em que parece clara a intenção de posicionar os países como opostos, e estabelecer ideais de superioridade/inferioridade, não apenas na seara regional, mas global, por esses recursos discursivos se fincam tentativas de distinção entre as identidades, entre os que fazem parte eu e do outro.⁸⁹⁸ A resposta ao fluxo migratório também serviu de plataforma e projeção para o posicionamento político do Estado brasileiro diante da comunidade internacional, principalmente se colocando contra um país considerado comunista. A migração demonstra uma relação existente entre políticas públicas e a política externa, ou seja, há uma ligação entre o plano doméstico e a forma como o Estado se comporta e os

⁸⁹⁴ VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista – RR, **REMHU** - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, dez. 2021, p. 108.

⁸⁹⁵ *Ibid.*, p. 111.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 111-112.

⁸⁹⁷ VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. *Op. cit.*, p. 120.

⁸⁹⁸ VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. *Op. cit.*, p. 96.

compromissos que assume internacionalmente.⁸⁹⁹ As fronteiras entre Estados tornam-se o lócus de exercício de soberania, militarização, performatividade de identidade de uma determinada comunidade política em relação a outra.⁹⁰⁰ As escolhas linguísticas e o discurso utilizam recursos que ora mobilizam o medo, a insegurança e a afirmação de uma identidade nacional, ora destacam o trabalho humanitário realizado pelas Forças Armadas.

O objetivo em observar esse empreendimento não é criticá-lo por suas falhas, mas tirá-lo de uma zona neutra de gestão de crises, ressaltar que como não existe fronteiras entre o dentro e o fora, o eu e o outro, essa abordagem que somente enfoca nos sucessos e oportunidades da Operação silencia disputas e toma como dado uma “nação brasileira”. É importante ter em mente, portanto, que meses antes do próprio lançamento da Operação em março de 2018, havia um planejamento já de longo prazo para tamanho empreendimento, mostrando que esse caráter emergencial, excepcional que é utilizado para justificar a liderança do Exército em meio à crise é insuficiente para a compreensão desse complexo processo. O argumento do ineditismo não deve ser plenamente aceito sem se levar em conta o espaço e interesses políticos atrelados a esse movimento, inclusive porque mobilizam recursos e capacidades que distribuem e efetivam posições de poder e autoridade.⁹⁰¹

Assim, a securitização é construída através do discurso. O ator securitizador, neste caso o governo brasileiro, sob a justificativa da proteção contra ameaças externas e a necessidade de manter a unidade e coesão elabora discursos em que o outro, neste caso os venezuelanos/as, representam perigo ao brasileiro, que por sua vez, necessita ser protegido.⁹⁰² A ideia de crise e urgência com o rompimento do padrão de normalidade,⁹⁰³ dão o senso emergencial para construir o cenário em que a securitização é colocada como solução. Há a todo momento uma ambiguidade entre dizer que se trata de uma ameaça e ao mesmo tempo mobilizar o senso humanitário para justificar as ações de assistência, calcadas num estereótipo de um suposto espírito acolhedor do povo brasileiro.

Concomitante a essa delimitação da figura nacional brasileira – que seria a responsável por “salvar vidas”, que mobiliza o Exército para uma missão ágil, coordenada, ativa – estabelece-se uma construção imaginária mas prática de quem seria o refugiado venezuelano: aquele oriundo de um país caótico, autoritário, de ideologia de “esquerda” e por conseguinte, vulnerável, frágil e inapto ao reconhecimento de regras estabelecidas, podendo causar desordem e ameaçar a integridade da democracia brasileira caso não seja acolhido de forma disciplinada e integral.

Assim sendo, as identidades aqui mobilizadas referem-se a identidades construídas através dos discursos, as quais a política torna-se dependente delas, ou seja, a identidade é entendida como política, relacional, sendo mobilizada através de

⁸⁹⁹ NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Op. cit., p. 125.

⁹⁰⁰ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021b, p. 32.

⁹⁰¹ Id. Op. cit., 2021a, p. 102.

⁹⁰² MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021b, p. 41.

⁹⁰³ AGUIAR, Carolina Moulin. Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. Monções: Revista de Relacoes internacionais da UFGD, Dourados, v.8, nº 16, jul/dez 2019, p. 22.

discursos que constituem um Eu nacional versus um Outro estrangeiro. Nesse sentido, aquele que atravessa a fronteira e ousa adentrar o espaço nacional, além de sem agência política e lido como vítima, é diferente e, portanto, ameaçador na sua alteridade.⁹⁰⁴

Conforme, explica a professora Carolina Moulin Aguiar, se falamos de uma crise migratória e do refúgio, falamos de uma situação em primeiro lugar limítrofe: a crise implica rompimento das relações e dos padrões de normalidade do funcionamento das regras e estruturas, ou seja, conecta a mobilidade humana à ideia de problema e emergência, produzindo por fim o medo/pânico social.⁹⁰⁵ A autora explica que a articulação para a comunicação da ideia da crise e conseqüentemente a provocação do sentimento de medo podem ser lidas a partir de 4 chaves.

A primeira delas seria a política dos números, que evocaria a percepção de um quantitativo (e qualitativo, a depender de que imigrante ou refugiado se fala) massivo de pessoas se movimentando pelas fronteiras internacionais em direção a países que não os seus de origem, transmitindo a ideia de invasão e perda de controle, sendo colocado como necessário e parte do processo securitizar e criminalizar em última análise.⁹⁰⁶ A segunda dimensão seria a política do movimento, que é caracterizada pela ideia de instabilidade da fronteira como marcador geográfico e temporal da relação de pertencimento (ideia de nacionalidade/cidadania), atrelada a percepção de perda de controle de quem entra e sai do território do Estado-nação.⁹⁰⁷ A terceira seria a política do tempo, que seria uma modulação temporal a depender do tipo de migrante (desejável ou indesejável) e ao objetivo que se quer alcançar, isso significa a aceleração de procedimentos migratórios para desburocratizar vistos para determinados grupos, e diminuição para outros, colocando muitos em uma eterna espera.⁹⁰⁸ Por fim, se teria a política da governabilidade, que se daria com a expansão das agências internacionais que mobilizam uma indústria humanitária, que também acabam sendo parte da ideia de crise.⁹⁰⁹

Diante desse contexto, crise migratória consiste em um termo sistematicamente veiculado por discursos políticos e midiáticos imbuído da ideia de que processos migratórios impõe problemas aos países receptores, os quais precisam lidar com um contingente significativo de migrantes adentrando seus territórios. Problemas estes que seriam supostamente ameaçadores para a sociedade receptora, visto que imigrantes trazem consigo características sociais, culturais e colocam questões

⁹⁰⁴ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021b, p. 53-54.

⁹⁰⁵ Ibid., 22-23.

⁹⁰⁶ MACHADO, Victória Figueiredo. Op. cit., 2021b, p. 23-30.

⁹⁰⁷ Ibid., p. 31.

⁹⁰⁸ Ibid., p. 33-34.

⁹⁰⁹ Ibid. p. 35-37.

econômicas tidas como inconvenientes aos países que acolhem. A mobilização da perspectiva de “crise migratória” passa pela presunção de que os imigrantes seriam incapazes de se assimilarem à cultura local ou até mesmo que estes, ao chegarem em grandes números, desestabilizariam o perfil demográfico daquela sociedade e, portanto, alterariam de maneira irreversível sua identidade nacional.⁹¹⁰

É também por este motivo que Julia Bertino Moreira e Janine Borba sugerem a inversão da utilização das palavras de “crises migratórias” para “migrações de crise”, para que se demonstre que o termo crise não é gerado pelos fluxos migratórios, mas sim, que a lente de análise deve ser alterada para observar a complexidade dos fenômenos sociais, políticos, econômicos e ambientais que afetam essas populações.⁹¹¹ Segundo as autoras, as “migrações de crise” são inerentes ao aprofundamento do capitalismo transnacional, causando efeitos diretos e indiretos, por exemplo, ao acentuar desigualdades, acirrar a disputa por acesso aos recursos naturais entre outros.⁹¹² Assim, ao redirecionar o referencial de análise, se focaria mais nos processos que desencadeiam as migrações de crise e menos da perspectiva estadocêntrica atreladas aos supostos impactos causados aos países de destino.⁹¹³ Os migrantes de crise seriam então as pessoas que fogem da fome, seca (e outros eventos climáticos), conflitos armados, e outras situações de grave violações de direitos humanos e violência.⁹¹⁴

Nessa esteira, a militarização e utilização das Forças foi apontada como fator de preocupação pelo CNDH, em seu relatório de 2018, em razão da contradição em relação à Lei de Migração, que substituiu a ótica da segurança nacional pela defesa dos direitos humanos dos migrantes, sendo a recomendação do órgão a transferência da gestão para órgãos públicos civis. A mesma recomendação aparece no relatório do NEPEDI/UERJ, que sugere uma reavaliação da presença militar.⁹¹⁵

Para além do processo de securitização, crimigração e militarização, é necessário chamar atenção também para as respostas jurídicas que foram dadas ao fluxo migratório de venezuelanos. O processo de securitização com a sua ideia subjacente de defesa contra uma ameaça existencial pode por certo ser acompanhada da precarização ou impossibilidade de acesso a direitos e garantias fundamentais e direitos humanos consagrados em tratados e convenções sobre o tema. Tendo o cenário descrito anteriormente como objeto da análise, é

⁹¹⁰ MOREIRA, Júlia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 38, 2021, p. 2.

⁹¹¹ Ibid., p. 3.

⁹¹² Ibid., p. 5.

⁹¹³ MOREIRA, Júlia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques. Op. cit., p. 8.

⁹¹⁴ Ibid., p. 8.

⁹¹⁵ VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. Fronteira em crise: uma avaliação da situação migratória em Roraima. **Revista De La Secretaría Del Tribunal Permanente De Revisión**. ano 11, n. 20, 2023, p. 24.

possível notar que o Estado brasileiro em sua atuação prática ou por meio de sua legislação falhou na observância dos *standards* interamericanos de sua própria legislação interna. É possível argumentar que houve a inobservância de parâmetros como a igualdade e não discriminação, garantias ao devido processo legal, excepcionalidade da detenção migratória, liberdade pessoal, ao *non-refoulement*, princípio *pro persona*, ao melhor interesse da criança e a vedação às deportações coletivas, sendo sumárias ou não.

É válido chamar atenção para as portarias que foram editadas após a vigência da Lei de Migração, como a Portaria nº 666/2019 e as que foram editadas durante a pandemia de Covid-19. Além de serem contrárias ao próprio texto da Lei nº 13.445 de 2017, e hierarquicamente inferiores, conflito que por si só já deveria ensejar sua revogação, também entram em conflito com as normas supralegais. A Constituição Federal de 1988 não dispôs sobre a relação do direito interno e internacional de forma específica.⁹¹⁶ Muito embora alguns autores defendessem que o §2º do Artigo 5º da Constituição Federal havia previsto o status hierárquico equivalente de norma constitucional aos tratados de direitos humanos, não foi esse o posicionamento majoritário. Assim, diante dos debates doutrinários sobre a posição hierárquica dos tratados internacionais de direitos humanos, houve a aprovação da emenda constitucional nº 45 de 2004, que inseriu o § 3º no Artigo 5º da Constituição Federal, em que prevê que os tratados 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.⁹¹⁷ Diante disso, por interpretação do STF, os tratados de direitos humanos que não passem pelo rito especial são considerados internalizados com status supralegal, ou seja, inferiores às normas constitucionais e superiores à legislação ordinária.⁹¹⁸

Independentemente do nível hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico estatal ou do procedimento de incorporação, o que fora pactuado tem que ser cumprido em respeito aos princípios gerais da boa-fé e do *pacta sunt servanda*.⁹¹⁹

Para além do controle de constitucionalidade, e do bloco de constitucionalidade, considerando a posição minoritária, que reconhece a existência de outros diplomas normativos com hierarquia constitucional, ou a posição majoritária, que entende que só os tratados que passam pelo rito especial do § 3º do Artigo 5º da Constituição Federal tenham status

⁹¹⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 510.

⁹¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 510-519.

⁹¹⁸ Ibid., p. 522.

⁹¹⁹ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015, p. 246.

constitucional,⁹²⁰ é necessário também observar a compatibilidade das normas do ordenamento jurídico com os tratados internacionais de direitos humanos, sendo o controle de convencionalidade um instrumento de adequação pelos Estados às normas internacionais pactuadas,⁹²¹ levando em consideração o controle concentrado, que ocorre através da análise pela própria Corte IDH, e o difuso, o qual os juízes nacionais realizam para verificar a compatibilidade entre a norma jurídica interna e a CADH e o bloco de convencionalidade como parâmetro de validade, ou seja, interpretações em opiniões consultivas, medidas provisionais e suas sentenças.⁹²² Deve-se destacar, contudo, que a Corte IDH não revoga leis inconventionais, mas sim, declara sua inconventionabilidade, determinando que o Estado tome as medidas cabíveis para se adaptar ao *standard* interamericano, sob pena de responsabilização internacional.⁹²³

Embora ainda não tenha sido encontrado no site da CIDH em sua relatoria de migrações casos envolvendo o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, é necessário manter atenção ao tema e acompanhar o desenvolvimento das ações estatais, no âmbito legislativo e na formulação de políticas públicas. Conforme mencionado, é possível identificar a securitização e a crimigração do tema migratório, assim como violações ocorridas após a vigência da nova Lei de Migração, mas, principalmente durante a pandemia de Covid-19. Esses casos mencionados ao longo do trabalho, ainda que aparentemente não tenham se tornado um caso ou casos levado(s) ao SIDH, podem vir a ser, em razão de ações inconventionais, e precisam da atenção e acompanhamento dos atores do sistema de justiça, dos executores de políticas públicas, do poder legislativo e da academia, para que além de realizar a adequação das ações aos *standards* interamericanos da CIDH, seja também possível tratar o tema de forma duradoura, visando respeitar e proteger os direitos humanos dessa população, como prevê a lei, que vê no país uma nova oportunidade para suas vidas ou até mesmo a chance de salvá-la.

4.6. Conclusão parcial

Os fluxos migratórios de venezuelanos para o Brasil impuseram uma série de desafios, principalmente pelo fato de sua entrada no país ocorrer por Roraima, que é um estado amazônico, está distante geograficamente dos grandes centros econômicos, possui o menor PIB

⁹²⁰ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 529-530.

⁹²¹ MOREIRA, Thiago Oliveira. Op. cit., p. 246-247.

⁹²² LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como tribunal constitucional.** Exposição e análise crítica dos principais casos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020., p. 1-13.

⁹²³ MOREIRA, Thiago Oliveira. Op. cit., p. 251.

e menor quantidade de habitantes, de acordo com o censo do IBGE. Os desafios logísticos se somaram às indecisões político-normativas, uma vez que houve grande dúvida sobre a definição do status migratório a ser reconhecido para essa população.

Mesmo possuindo uma Lei de Refúgio e uma nova Lei de Migração, o Brasil ainda não possui uma política migratória, e talvez esse seja um dos maiores entraves para a atuação e implementação de políticas públicas para a população imigrante e refugiada. As ações do governo federal em outros casos de fluxos migratórios para o país, como o de haitianos, foram de caráter emergencial, pontual e limitadas no sentido temporal e porque se destinavam a um grupo específico. O mesmo ocorre com os fluxos venezuelanos, cuja resposta estatal também possui o mesmo caráter, sendo implementada pela Operação Acolhida.

A reação de grupos políticos e parte da sociedade demonstram o sentimento de xenofobia e constroem uma imagem estereotipada. Consideram que essas pessoas são intrusas, oferecem perigo, causam o aumento dos índices de criminalidade, espalham doenças, competem com o trabalhador nacional por oportunidades de emprego, “enfeiam” as ruas, utilizam os serviços públicos que deveriam ser apenas para nacionais e acabam por se tornar bodes expiatórios para problemas que são estruturais e históricos, muito anteriores à chegada de venezuelanos ao Brasil. Esse cenário alimenta pretensões de alguns atores que utilizam essa plataforma para angariar apoio de parcela da população que se posiciona contrariamente ao acolhimento de venezuelanos. Diante disso, é comum encontrar a associação do tema dos fluxos venezuelanos à necessidade de intensificação do efetivo policial, e o próprio fato de serem as Forças Armadas responsáveis pela Operação Acolhida já acende debates sobre se tratar de defesa e segurança ou proteção aos direitos humanos. As tentativas de alterações da legislação, além de decretos locais discriminatórios também são relevantes para a compreensão da forma que o tema é compreendido em âmbito local, mas também nacional.

A percepção generalista de que o país é receptivo às migrações se mostra inverídica. A receptividade ao imigrante ocorre na medida em que se adequa ao considerado tipo ideal. O perfil do imigrante venezuelano que chega ao Brasil sendo homem, solteiro, jovem, desempregado e proveniente de um país vizinho, ou seja, um país latino que compartilha uma história de colonização parecida com a do Brasil, não desperta majoritariamente uma visão positiva e empática.⁹²⁴ Conforme explicam Emily Barbosa e Mariane Fonseca, há uma aproximação entre a xenofobia e a aporofobia (fobia em relação à pobreza) que alimentam a

⁹²⁴ BARBOSA, Emily Conceição; FONSECA, Mariana de Souza. Op. cit., p. 9-10.

rejeição dos brasileiros em relação aos venezuelanos, resumindo como tem se dado a relação social conflituosa

Embora nós discordemos que a falta de receptividade aos migrantes nada tenha a ver com a raça - uma vez que, especialmente no contexto brasileiro, fica evidente como a migração europeia não foi problemática - entendemos que é possível alargar o conceito para compreender a baixa receptividade dos brasileiros a estes imigrantes que não se encaixam no “tipo ideal”. Isso parece ser ratificado quando se percebe que não é todo o imigrante que sofre discriminação, portanto não é uma aversão ao estrangeiro, mas sim a um tipo específico, ou melhor, sofrem aqueles que não são o ideal de migrante. A discriminação, nesse caso, envolve uma comunidade não-branca, advinda de um país em condições sociais piores que as do Brasil e que, em sua maioria, não têm condições básicas de subsistência. Isso faz com que essa população se torne dependente, pelo menos no primeiro momento, da ajuda e assistência do governo brasileiro. Ela alimenta um sentimento de medo contra os pobres, pois são supostamente potencialmente violentos e sujos. Diante disso, os pobres, que não são só fragilizados economicamente, mas têm a sua capacidade de organização e formação política desmobilizada, são cooptados pelos discursos das elites mesmo conhecendo as mazelas da privação social. Ademais, essa mesma elite que propaga as retóricas xenofóbica e aporofóbica é beneficiada com o contexto de vulnerabilidade e aproveitam para explorar a mão de obra de imigrantes.⁹²⁵

Assim, na esteira de Rickson Figueira, é possível retomar os dados do Capítulo 1, em que se expôs o processo de incentivo à imigração, de um perfil específico de imigrante. Na gestão biológica do processo de eleição do imigrante ideal, porém, dispôs o Estado de critérios raciais como vetores de orientação na delimitação e categorização do estrangeiro.⁹²⁶ Aqui se recupera a comunidade imaginada que Benedict Anderson trabalha, em que se buscou fundir todos os grupos étnicos, em especial com a entrada de imigrantes europeus para embranquecer e formar uma nação, um povo, e então a nacionalidade brasileira homogênea. O imigrante seria uma ameaça ao domínio territorial e ao poder da comunidade nacional (em especial aqueles que não eram desejados).⁹²⁷ Nesse sentido, apelando para os sentimentos mais profundos da população, os discursos populistas se calcam no medo e ressentimento, apontando para o diferente (o outro que tanto se quis repelir) como o culpado pela criminalidade e precariedade de serviços públicos básicos, e assim, se mobiliza as sementes de racismo, nacionalismo e xenofobia.⁹²⁸

A situação foi especialmente delicada durante a pandemia de Covid-19, em que se noticiou uma grande quantidade de atos que violavam direitos de pessoas imigrantes.

⁹²⁵ Ibid., p. 14.

⁹²⁶ FIGUEIRA, Rickson Rios. Razões da xenofobia. Ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenófoba contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, Rosana; JAROCKI-SILVA, João Carlos (Coord.). **Migrações venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de população “Elza Berquó”. Nepo/Unicamp, 2018, p. 226.

⁹²⁷ Ibid., p. 227.

⁹²⁸ FIGUEIRA, Rickson Rios. Op. cit., p. 228.

Deportações sumárias, decretos de proibição de entrada no país destinados somente a venezuelanos e operações policiais sem mandado judicial, que foram identificadas pela Defensoria Pública da União. Dessa forma, é possível realizar a leitura das ações estatais sob o viés da teoria da securitização, que militarizou o tema e o trouxe principalmente para a seara dos assuntos de segurança. Além disso, diante das violações ocorridas durante a pandemia também se torna visível que os *standards* interamericanos não foram observados, colocando indivíduos que fazem parte dessa população, em situação de extrema vulnerabilidade.

CONCLUSÃO

As perguntas que fundamentaram o desenvolvimento da pesquisa questionavam se existiria um paradoxo ou uma dissonância entre o discurso de uma política migratória humanitária e outra voltada à segurança pública, levando em consideração os fluxos migratórios de venezuelanos, de 2015 a 2022, que ingressam no território brasileiro por Roraima, e se a política migratória brasileira estaria em sintonia com os *standards* interamericanos estabelecidos pela CIDH, identificados a partir da relatoria sobre migrações e informes temáticos. Após as reflexões propostas, foi possível concluir que sim, ainda persiste o tratamento do tema migratório atrelado ao da segurança, e a discussão proposta no Capítulo 4 também demonstra a não observância de parâmetros interamericanos estabelecidos pela CIDH. Embora o Brasil possua uma Lei de Migração e uma Lei de Refúgio, isso não significou o desenvolvimento de uma política migratória, o que faz com que o Estado em momentos em que ocorre o aumento de fluxos migratórios, atue de forma emergencial e paliativa.

Embora tenha havido uma mudança de paradigma legislativo, o Brasil tem vivido um paradoxo diante dos fluxos migratórios de venezuelanos, que vem ocorrendo desde 2015 e tem como principal porta de entrada o estado de Roraima. Foi possível observar que o tratamento dado ao fenômeno se deu de forma a tratá-lo como um problema, mas não só isso, seria também um problema de segurança, pois, se estaria diante de uma crise. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se apresentava o fato como um problema, também era utilizado o discurso da ajuda humanitária, não só a partir do plano governamental, mas também da sociedade como um todo, utilizando a máxima de que o “o povo brasileiro seria solidário e acolhedor”, o que em termos históricos não é totalmente verdadeiro.

O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil expôs a fragilidade dos mecanismos de recepção e ausência de efetivação de serviços básicos e políticas públicas voltadas para a população migrante, o que demonstrou a incapacidade dos entes federativos, que por fim, optaram pela militarização da assistência humanitária, através do emprego das Forças Armadas para a execução do trabalho de acolhimento. Ainda que tenha havido uma mudança legislativa que buscou ter como núcleo fundamental os direitos humanos, há por parte de alguns atores políticos a exacerbação do discurso que recorre à culpabilização dos migrantes por problemas sociais graves, históricos e estruturais, transformando-os em bodes expiatórios que desviam o foco das verdadeiras causas, e também retroalimentam a xenofobia de uma parcela da sociedade, e a reboque, estimula a associação da figura do migrante e do ato de migrar a um

perigo, uma ameaça à segurança que precisa ser alvo de atenção e cuidado das forças de segurança.

É válido mencionar que a preocupação com o fluxo migratório venezuelano é carregada de estereótipos, principalmente em razão de sua origem ser um país vizinho (e não a Europa ou Estados Unidos), com um governo mal visto pela população brasileira pelo seu posicionamento ideológico. Ao que parece, ainda existe um resquício de entendimento utilitarista dos processos migratórios, associado à ideia de que o imigrante, solicitante de refúgio e refugiados devem ser interessantes para o desenvolvimento nacional e econômico, ao mesmo tempo que fervilham posicionamentos contrários ao acolhimento dessas pessoas por ser um fardo (*burden*) econômico e social para o Estado e competição direta com a mão de obra nacional.

Tendo em vista esses elementos teóricos e fáticos, foi possível perceber que a resposta brasileira se deu através da securitização, em que havia um discurso de alarme e de culpabilização do imigrante venezuelano pelo aumento dos índices de criminalidade, pela dificuldade dos brasileiros em acessar serviços públicos, que levariam à necessidade de aumento do policiamento e gastos do Estado, o que foi alimentado por atores da política, tanto local quanto nacional. Inclusive o poder judiciário foi acionado, mais de uma vez, mediante as ações solicitando o fechamento da fronteira. Por parte da sociedade, em que pese haver de fato preocupação com a situação de vulnerabilidade da população imigrante e refugiada de venezuelanos, também existem aqueles que optam pela violência, intolerância e xenofobia.

A principal resposta do governo federal foi a Operação Acolhida, posta em prática pelas Forças Armadas, principalmente pelo Exército, em parceria com outros atores e órgãos estatais, organismos internacionais, e pela sociedade civil. A escolha pela utilização das Forças Armadas não ocorreu de forma isolada, estando inserida em um contexto de reiteração da militarização da vida, edição de GLOs e intervenções federais. O emprego das forças armadas para atuar no contexto de acolhida de migrantes é questionável, principalmente do ponto de vista simbólico, já que se tratam de instituições de defesa nacional, o que logicamente nos leva à ideia de que há uma ameaça, mas também do ponto de vista humano, uma vez que é sabido que o treinamento desses profissionais é para o conflito, para a guerra, e não necessariamente para o acolhimento.

Para além do discurso securitário, ocorreram situações de clara afronta aos marcos legais internos e aos *standards* interamericanos, como deportações sem o devido processo legal, dificuldade de acesso ao abrigo, dificuldade de regularização migratória, tentativas de alteração da lei de migração para criminalizar o ato de migrar e selecionar imigrantes úteis aos interesses nacionais, edição de decretos e portarias discriminatórias e com previsão de

deportação sumária (sem o devido processo legal migratório), fechamento de fronteira com base em decisão judicial (o que impediria a solicitação de refúgio e poderia violar o princípio do *non-refoulement*), pouca ou nenhuma preparação para atuação em casos de pessoas indígenas e crianças migrantes. A situação teve um agravamento durante a pandemia de Covid-19, com casos de deportações sumárias (incluindo menores de idade e em possível violação ao *non-refoulement*), operações policiais em abrigos sem mandados judiciais, impedimento da solicitação de refúgio em razão de portarias que fecharam a fronteira de maneira discriminatória, somente para nacionais venezuelanos.

Dessa forma, é possível visualizar que a securitização e a crimigração estão intrinsecamente ligadas à violação de direitos humanos dos imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio. Causam efeitos nas dimensões hermenêutica, institucional e empírica ou social. Hermenêutica considerando a interpretação das normas e sua aplicação, em que se jogou luz às tensões entre decisões judiciais que estabeleceram o fechamento de fronteiras, e de outro lado, argumentação jurídica em que se buscava o contrário, ou seja, a defesa dos direitos das pessoas migrantes. A institucional, a partir das ações dos atores envolvidos com o tema, como por exemplo, o Poder Judiciário, a Polícia Federal, o Poder Executivo Estadual e Federal, a Defensoria Pública do Estado e da União e os organismos internacionais, como o ACNUR e a OIM, em que se visualizou, principalmente por parte do executivo estadual e federal, por meio das Polícias Civil, Militar, Federal e também Forças Armadas, o fato desses atores securitizadores pelos atos de fala (e de prática) atribuíram ao fluxo migratório um caráter ameaçador. Isso ficou demonstrado nas tentativas de modificação da Lei de Migração, nas portarias criadas antes e durante a pandemia de Covid-19 com caráter discriminatório, nas operações policiais sem mandado, entre outros exemplos que foram discutidos ao longo do trabalho. Já do ponto de vista empírico ou social, foi possível observar que há de certa forma a retroalimentação de parcela da sociedade que se posiciona de forma contrária ao acolhimento, adotando em certos casos discursos xenófobos e discriminatórios que encontram eco em atores políticos.

Neste sentido, para além dos *standards* interamericanos mencionados e trabalhados ao longo da pesquisa, a atuação da CIDH poderia ser mediadora de um processo de transformação social relativa ao tema da mobilidade humana, seja por meio de sua atuação promocional, através do fomento aos debates caros aos direitos humanos no SIDH, ou contenciosa, com o acesso dos indivíduos à CIDH levando denúncias que podem se tornar casos com relatório de mérito (e também sentenças proferidas pela Corte IDH), em que se poderia oportunizar em âmbito regional e junto à sociedade civil, um espaço de discussão transnacional sobre o

desenvolvimento de uma cultura de proteção aos direitos humanos dos migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio. Contudo, a CIDH pode ser parte da solução, mas também é parte do problema.

Tal conclusão se dá em razão da baixa quantidade de casos com relatórios de mérito levados à Corte IDH, mas não só isso. A sistematização dos casos que estão em sua Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Migrantes é confusa, com casos muito anteriores a sua criação, há casos que não tem a migração como discussão principal (o que provoca pouco aprofundamento quando se aborda o tema), e também aqueles que possuem decisões de admissibilidade, mas, não é possível encontrá-los em outras classes processuais, assim como aqueles que aparecem em fases mais avançadas, sem que seja possível realizar o acompanhamento do passo a passo através de seu sítio eletrônico. Somado a isso, causa surpresa o fato de que não existam casos envolvendo o fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, e até mesmo países vizinhos, mesmo diante das grandes controvérsias e violações de direitos humanos registradas no continente Americano. A impressão é que o tema da mobilidade humana ainda não se tornou uma pauta central para a CIDH, o que pode ocorrer por decisões políticas internas, burocracia e falta de mão de obra humana, pressões internacionais, mas também pela não compreensão por parte da sociedade de que esse também é um espaço de luta e mudança social em potencial.

Assim, alguns elementos podem auxiliar a análise. Um deles é a ausência de uma cultura de direitos humanos na região atrelada à *expertise* do manejo do SIDH se concentrar em poucos atores jurídicos. Mas, não se pode deixar de mencionar que a conjuntura global atual sobre o tema da mobilidade humana é de grande disputa, em que pontos como soberania, economia, nacionalidade e inclusão se encontram, provocando forte reação de Estados, que ainda possuem uma compreensão Westfaliana dos atores internacionais. Para além disso, a securitização da mobilidade humana tem como uma outra face a seletividade dos migrantes considerados toleráveis, estigmatizando todos aqueles que não se encaixam nos padrões estabelecidos como aceitáveis.

A pesquisa evidenciou o fato do país ainda não possuir uma política migratória, porém, há uma tendência de mudança, já que foi dado início aos trabalhos em âmbito federal para a construção da Política Nacional sobre o tema. É válido mencionar a possibilidade que ocorra uma maior convencionalização e adequação aos parâmetros interamericanos no tema migratório no Brasil com o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, de forma que os imigrantes façam parte das pautas institucionais e governamentais, expectativa que se tem principalmente pelo advento da Política Nacional para Migrações pelo governo federal, e

o movimento de criação de comitês e conselhos nos estados e municípios, o que pode oportunizar a construção de uma política sólida e coordenada para o tema migratório, em maior observância aos *standards* já firmados pela CIDH. O abandono da lógica securitária e utilitarista pelo Brasil passa obrigatoriamente pela interamericanização da política migratória. O acompanhamento e os desdobramentos normativos e sociais dessas políticas podem indicar um novo objeto de pesquisa. Outro possível impacto futuro que merece atenção é o fato da Venezuela ensaiar uma reaproximação e restabelecimento de laços com os países vizinhos, e somado a isso, ocorrerá no ano de 2024 eleições presidenciais no país, situações que podem, em certa medida, influenciar na continuidade, intensificação ou diminuição dos fluxos migratórios.

Em paralelo, também é importante mencionar a necessidade que se coloca dos atores nacionais e a CIDH construírem diálogos permanentes, para que se estimule e divulgue a atuação do órgão, mas também seus estudos e pesquisas, permitindo o conhecimento de sua atuação como um verdadeiro Ministério Público Transnacional na tutela de grupos e coletividades vulnerabilizadas, para que a sociedade civil possa fazer uso desse mecanismo internacional na busca pela modificação de um estado de coisas inconvenional.⁹²⁹

No entanto, é imprescindível que o Estado brasileiro reavalie os discursos e práticas que remetam à securitização, e amplie a participação popular e o debate na esfera pública para incluir de forma democrática as pessoas imigrantes e refugiadas na construção de políticas públicas – políticas que podem vir a atingi-los de forma direta ou políticas públicas que já existem, mas que estão invisibilizados – e capacite os profissionais, servidores públicos e formuladores de políticas públicas em direitos humanos, em especial sobre os parâmetros interamericanos sobre o tema migratório. É fundamental que se estabeleçam também mecanismos de mapeamento e repositório de dados sobre a população imigrante e refugiada no Brasil, tendo em vista também a possibilidade de identificação de demandas, interseccionalidades e vulnerabilidades, o que hoje se mostra extremamente difícil.

⁹²⁹ FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, Daniel Pereira de. O Estado de Coisas Inconvenional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 67 – 82, 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRIGO de venezuelanos é atacado em Roraima após assalto a comerciantes. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/08/18/abrigo-de-venezuelanos-e-atacado-em-roraima-apos-assalto-a-comerciante.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

AGIER, Michel. **Managing the undesirables**. Refugee camps and humanitarian government. Nova York: Polity, 2018.

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 196-215, nov. 2006.

AGUIAR, Carolina Moulin. Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.8, n.16, p. 21-41, jul./dez. 2019.

ALMEIDA, Eduarda Rabelo; RODRIGUES, Francilene dos Santos; CRUZ, Amanda Vitória Oliveira. De refugiado à bárbaro: uma análise das situações de violência envolvendo imigrantes venezuelanos em Boa Vista. *In*: OLIVEIRA, Márcia Maria; DIAS, Maria das Graças Santos (Org). **Mobilidade humana na fronteira Amazônica**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de São José, de dezembro de 1994**. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/sanjose.html#:~:text=Reafirmar%20que%20tanto%20os%20refugiados,qualquer%20momento%2C%20circunstância%20ou%20lugar. Acesso em: 25 ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 25 ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração do Brasil, de 3 de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>. Acesso em 25 ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Refugiados e migrantes: perguntas frequentes**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Conselhos e comitês no Brasil**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/conselhos-e-comites-no-brasil/>. Acesso em: 10 set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Conselhos e comitês no Brasil**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/conselhos-e-comites-no-brasil/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Mundo registrou cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no ano passado**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1772272>. Acesso em: 10 set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Painel de informações sobre populações indígenas refugiadas e migrantes no Brasil**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjlmNzdiODctYjMwZC00NjkzLWI0YzctY2VmZDdjYzJmMDQxliwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 10 set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Painel de informações sobre populações indígenas refugiadas e migrantes no Brasil**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjlmNzdiODctYjMwZC00NjkzLWI0YzctY2VmZDdjYzJmMDQxliwidCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em: 16 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Políticas públicas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>. Acesso em: 10 set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Políticas públicas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Quantas pessoas refugiadas existem no mundo?** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=Pelo%20menos%20108%2C4%20milhões,emprego%20e%20liberdade%20de%20movimento>. Acesso em 12 ago. 2023.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

ALVES, Thiago Augusto Lima. Crise humanitária venezuelana e a proteção aos direitos dos refugiados. **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, ano XXIV, n. 90, p. 43-62, jan./abr. 2021.

ALVIM, Roberta Pires. **O trabalho da DPU na defesa dos direitos dos migrantes venezuelanos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-06/tribuna-defensoria-trabalho-dpu-defesa-direitos-migrantes-venezuelanos>. Acesso em: 07 ago. 2023.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**. Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**. Evolução Histórica (1921 – 1952). Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

APENAS 5% dos municípios com presença de imigrantes e refugiados no Brasil oferecem serviços de apoio, aponta IBGE. **G1.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 5 jul. 2023.

ARAÚJO, David Pereira. **O bloco de constitucionalidade no Novo Constitucionalismo Sul-Americano: uma chave para entrar na sala de máquinas?** 174 f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

ARAÚJO, Fabrício. OLIVEIRA, Valéria. **Fronteira do Brasil com Venezuela é fechada.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/03/18/fronteira-do-brasil-com-a-venezuela-e-fechada.ghtml#>. Acesso em: 05 ago. 2022.

ARAÚJO, Fabrício; OLIVEIRA, Valéria. **Fronteira do Brasil com a Venezuela é fechada.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/03/18/fronteira-do-brasil-com-a-venezuela-e-fechada.ghtml#>. Acesso em: 16 jun. 2023.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução A/RES/73/195.** Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>. Acesso em: 25 ago. 2023.

AUGUSTO, Otávio. **Governador eleito de Roraima quer mais controle na fronteira com Venezuela.** Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/10/30/interna-brasil,716316/governador-eleito-de-roraima-quer-mais-controle-fronteira-venezuela.shtml>. Acesso em: 07 ago. 2023.

AUGUSTO, Otávio. **Governador eleito de Roraima quer mais controle na fronteira com Venezuela.** Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/10/30/interna-brasil,716316/governador-eleito-de-roraima-quer-mais-controle-fronteira-venezuela.shtml>. Acesso em: 5 jul. 2023.

AZEVEDO, Rita. **Bolsonaro chama refugiados de “escória do mundo”.** Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em 17 jul. 2023.

AZEVEDO, Rita. **Bolsonaro chama refugiados de escória do mundo.** Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BARBOSA, Emily Conceição; FONSECA, Mariana de Souza. A receptividade dos brasileiros à imigração venezuelana: o tipo ideal de imigrante. *In: IX CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACION*, Rio de Janeiro, 2020. **Anais.** Disponível em: PPT-poster-trab-aceito-0249-1.PDF. Acesso em: 17 set. 2022.

BECKER, Howard S. A epistemologia da pesquisa qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 2, p. 184-199, jul. 2014.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 2, p. 184-198, jul. 2014.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 4ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BELLO, Enzo. Constituição e política na Venezuela: um balanço da conjuntura contemporânea. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, v. 24, n. 1, p. 1-13, jan./mar. 2019.

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitas? **Civitas**, Porto Alegre, v.12, n. 1, jan./abr. 2012.

BEZERRA, Gersika do Nascimento. **Mídia e diáspora venezuelana: recepção dos leitores sobre a migração no G1 Roraima**. 189 f. 2020. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Cultura e Amazônia da Universidade Federal do Pará. Belém, 2020.

BOECHAT, Lorena Pereira Oliveira. **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Migração Forçada**. Perspectiva de complementariedade nas situações de refúgio e deslocamento interno. São Paulo: Dialética, 2020.

BOLSONARO não descarta intervenção militar do BRASIL na Venezuela, mas diz que possibilidade é ‘próxima de zero’. **O Globo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-nao-descarta-intervencao-militar-do-brasil-na-venezuela-mas-diz-que-possibilidade-proxima-de-zero-23633689>. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRANDÃO, Inês. **Ilegais em RR, 68 índios da Venezuela são conduzidos à Polícia Federal**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2015/12/ilegais-em-rr-68-indios-da-venezuela-sao-conduzidos-policia-federal.html>. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL Defensoria Pública Da União. **Nota Técnica n. 17 – DPGE/SGAI/GTMAR**. Disponível em <https://direitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-no-17-dpge-sgai-dpge-gtmardpge/>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL Defensoria Pública Da União. **Nota Técnica n. 6 – DPGU/GMTR**. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/portaria-666-2019-trata-se-de-uma-nota-tecnica-para-analise-juridica-da-portaria-no-666-do-ministro-de-estado-da-justica-e-seguranca-publica-publicada-no-diario-oficial-da-uniao-de-26-de-julho-de/>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL Defensoria Pública Da União. **Nota**: readmissão e ingresso no Brasil de migrantes venezuelanos. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/44750-nota-readmissao-e-ingresso-no-brasil-de-migrantes-venezuelanos>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL Defensoria Pública Da União. **Relatório temático**: migração e refúgio no Brasil: propostas para a Operação Acolhida. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/07/relatorio_tematico_migracao_refugio_brasil_propostas_operacao_acolhida.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL, Deilton Ribeiro; GODINHO, Ana Cláudia de Pinho. Uma leitura do contexto histórico das políticas migratórias brasileiras e das disposições preliminares da nova Lei de

Migração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 30, n. 02, p. 59-78, jul./dez. 2020.

BRASIL. Agência Senado. **Brasil precisa instituir Política Nacional ed Migrações, aponta debate**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/08/brasil-precisa-instituir-politica-nacional-de-migracoes-aponta-debate>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Agência Senado. **Brasil precisa instituir política nacional de migrações, aponta debate**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/08/brasil-precisa-instituir-politica-nacional-de-migracoes-aponta-debate>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Agência Senado. **Senadores de Roraima cobram ações para conter violência provocada por migração**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/13/senadores-de-roraima-cobram-acoes-para-conter-violencia-provocada-por-migracao>. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. **Amazonlog**: começa em Tabatinga maior exercício de logística humanitária do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/amazonlog-comeca-em-tabatinga-am-maior-exercicio-de-ajuda-humanitaria-do-brasil>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Brasil confirma primeiro caso de coronavírus**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2516/2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**: base legal. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. **Decreto 9199, de 20 de novembro de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto Lei n. 406 de 4 de maio de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 66.689, de 11 de junho de 1970**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regulamenta%20o%20Decreto%2Dlei%20n%2C,Brasil%2C%20e%20dá%20outras%20providências>. Acesso em 23 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.483, de 28 de agosto de 2018.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9483.htm. Acesso em: 30 jun 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9483, de 28 de agosto de 2018.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9483.htm. Acesso em: 30 jun. 2023. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto no 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei 2163, de 05 de janeiro 1954.** Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12163.htm#:~:text=LEI%20No%202.163%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201954.&text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Art. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 7967, de 27 de agosto de 1945.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967impresao.htm#:~:text=DEL7967impresao&text=Art.,condições%20estabeleci das%20por%20esta%20lei. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 898, de 29 de setembro de 1969.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-898-29-setembro-1969-377568-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 23 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 941, de 13 de outubro de 1969.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0941.htm#:~:text=Define%20a%20situação%20jurídica%20do,Brasil%2C%20e%20 dá%20outras%20providências.&text=Art.,condições%20estabelecidas%20neste%20Decreto %2Dlei. Acesso em 23 ago. 2023.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **1º Informe Defensorial** – Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em Roraima. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/05/Informe_Defensorial_Comite_Pacaraima.pdf. Acesso em: set 2023.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Nota Técnica n. 17.** Disponível em Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-no-17-dpgu-sgai-dpgu-gtmar-dpgu/>. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Nota:** readmissão e ingresso no Brasil de migrantes venezuelanos. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/44750-nota-readmissao-e-ingresso-no-brasil-de-migrantes-venezuelanos>. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. **Diário Oficial da União, de 15 de março de 2018.** Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1967/4/PRI_GM_2018_9.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Diário Oficial da União, de 23 de fevereiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional__GT/Portaria_Senajus_nA____70_GT.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Diário Oficial da União, de 24 de janeiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-GT/PRT_GM_2023_290.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. **Diário Oficial da União, de 27 de agosto de 2018.** Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Diretriz Interministerial n. 03/2018.** Operação Acolhida. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz_n_3_op_acolhida_05_09_2022.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. **Brasil: fronteiras terrestres.** Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Instrução n. 01/2018.** Operação Acolhida. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/instrucao_n_1_2018_aclh_05_09_2022.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Legislação COVID-19.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: set 2023.

BRASIL. **Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997. Lei Brasileira de Refúgio.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **AMAZONLOG: começa em Tabatinga (AM) maior exercício de logística humanitária do Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/amazonlog-comeca-em-tabatinga-am-maior-exercicio-de-ajuda-humanitaria-do-brasil>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial n. 03/2018.** Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz_n_3_op_acolhida_05_09_2022.pdf. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas#:~:text=Também%20é%20missão%20das%20Forças,e%20a%20indissolubilidade%20da%20Federação>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas#:~:text=Também%20é%20missão%20das%20Forças,e%20a%20indissolubilidade%20da%20Federação>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Instrução n. 01/2018**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/instrucao_n_1_2018_aclh_05_09_2022.pdf. Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Missões de paz**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Missões de paz**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estudo de país de origem – Venezuela – Aditamento**. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5e349d774.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Informações gerais do grupo de trabalho**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho#:~:text=A%20Política%20Nacional%20de%20Migrações,sociedade%20civil%2C%20organismos%20internacionais%20e>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Políticas migratórias**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/Documento-base_de_trabalho_GT_Política_Migratória.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria n. 770, de 11 de outubro de 2019**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_Nº_770_DE_11_DE_OUTUBRO_DE_2019.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 290, de 23 de janeiro de 2023**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/PRT_GM_2023_290.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria SENAJUS/MJSP, nº 70, de 16 de fevereiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional__GT/Portaria_Senajus_nA__70_GT.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade brasileira no exterior – estatísticas 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/comunidade-brasileira-no-externo-2013-estatisticas-2022>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10418>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota pública sobre decreto de Roraima que limita atendimento a migrantes.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-publicas/np-sobre-de-decreto-de-roraima-que-limita-atendimento-a-migrantes/view>. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Recomendação n. 09/2019/PFDC/MPF.** Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/08/recomendacao-portaria6660estrangeiros-MPF.pdf>. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. Portal de Imigração. **Informações gerais do Grupo de Trabalho.** Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho#:~:text=A%20Política%20Nacional%20de%20Migrações,sociedade%20civil%2C%20organismos%20internacionais%20e>. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. Portal de Imigração. **Política Nacional de migrações, refúgio e apatridia.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/Documento-base_de_trabalho_GT_Política_Migratória.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 15, de 27 de agosto de 2018.** Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38537714/do1-2018-08-28-portaria-interministerial-n-15-de-27-de-agosto-de-2018-38537352. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Portaria no 2.162 de 2013.** Anteprojeto de Lei de Migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 290, de 23 de janeiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_GT/PRT_GM_2023_290.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Portaria SENAJUS/MJSP, nº 70, de 16 de fevereiro de 2023.** Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Política_Nacional_-_GT/Portaria_Senajus_nA___70_GT.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Legislação Covid-19.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em 12 ago. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei n. 305/2020.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858072&filenome=PL%20305/2020. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei n. 305/2020.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858072&filenome=PL%20305/2020. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei n. 5326/2019.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1814666&filenome=PL%205326/2019. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei n. 5326/2019.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1814666&filenome=PL%205326/2019. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei n. 6119/2019.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1836180&filenome=PL%206119/2019. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de lei n. 719/2022.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2152836&filenome=PL%20719/2022. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução Normativa CNIG n. 27, de 25 de novembro de 1998.** Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401#:~:text=Disciplina%20a%20avaliação%20de%20situações,DE%2012%2F12%2F2017\)%3A](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401#:~:text=Disciplina%20a%20avaliação%20de%20situações,DE%2012%2F12%2F2017)%3A). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução Normativa CNIG nº 126, de 2 de março de 2017.** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução Normativa CNIG nº 126, de 2 de março de 2017.** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Senadores de Roraima cobram ações para conter violência provocada por migração.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/13/senadores-de-roraima-cobram-acoes-para-conter-violencia-provocada-por-migracao>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RHC nº 91785/SP.** Recorrente: Ifeanyi Nwafor Ogudiegwu. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Distrito Federal, 28 de agosto de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 3121**. Direito Internacional. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Relatora: Ministra Rosa Weber. Distrito Federal, 13 de abril de 2018. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3121**. Autor: Estado de Roraima. Réu: União. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 619**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5772437>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 619**. Requerente: Procuradora Geral da República. Interessado: Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **Acórdão 1967/2017 – TCU – Plenário**. Data da sessão 06/09/2017. Relatoria Ministro Augusto Nardes. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/politica-brasileira-de-imigracao.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1967/2017 – TCU – Plenário**. Data da sessão 06/09/2017. Relatoria Ministro Augusto Nardes. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/politica-brasileira-de-imigracao.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidatos e contas**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2018/2022802018/RR/candidatos>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de Governo do candidato José de Anchieta Junior**. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RR/2022802018/230000601679/proposta_1533670310059.pdf. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de Governo 2019-2023 do candidato a governador Antonio Denarium**. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RR/2022802018/230000609415/proposta_1534369631790.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRETTELL, Caroline; HOLLIFIELD, James. **Migration Theory**. Talking Across Disciplines. 3. ed. Nova York: Routledge, 2015.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Quem canta o Estado-nação?** Língua, política, pertencimento. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2018.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja**, Buenos Aires. n. especial, ano v, p. 363 – 378, 2011.

CARDOSO, João Luis Macedo Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A (necessária) aplicação do direito internacional no âmbito da Ação Cível Originária 3121. *In*: MENEZES, Wagner (Orgs.). **Direito Internacional em Expansão**. Volume XVIII, p. 302-322. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

CARDOSO, João Luis Macedo Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. O (des)respeito aos direitos humanos dos migrantes venezuelanos no contexto da Covid-19. *In*: CARVALHO RAMOS, André de; FRIEDRICH, Tatyana; MOREIRA, Thiago Oliveira (Coords.); ALVES, Fabrício Germano; BARBERO GONZÁLEZ, Iker; VEDOVATO, Luís Renato (Orgs.). **Direitos humanos dos migrantes e pandemia**. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

CASTLES, Stephen; DAVIDSON, Alastair. **Citizenship and Migration**. Londres: MacMillan Press, 2000.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: international population movements in the modern world**. Hampshire: Londres: MacMillan, 2014.

CASTRO, Mariana. Militarização e necropolítica da fronteira: as repostas do Brasil à crescente migração venezuelana. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 1-15, 2020.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no sistema interamericano. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo. n. 8, ano 5, p. 84-92, jun, 2008.

CERÁVOLO, Luis Eduardo Santos; PAIVA, Ana Luiza Bravo e; FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte. *In*: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Orgs.) **(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. V. 4. 1. ed. Foz do Iguaçu: IDESF, 2020.

CHAVES, Alan; COSTA, Emily; OLIVEIRA, Valéria. **Venezuela fecha fronteira com o Brasil**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/02/21/venezuela-fecha-fronteira-com-o-brasil.ghtml>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CHAVES, João. A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de Covid-19: um relato de campo. *In*: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luis

Renato; NANDY, Shailen (Coords.). **Migrações internacionais e a pandemia da Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/ Unicamp, 2020.

CIRINO, Carlos Alberto Marinho. Indígenas, imigrantes e refugiados: os Warao e a proteção jurídica do estado brasileiro. **Revista Entreprios**. Piauí. v. 3, n 2, p. 124-136, 2020.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 26, p. 41-53, set 2019/abr. 2020.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sady Sidney, O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. *In*: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (Orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

COELHO, Gabriela. **PGR pede que STF suspenda portaria de Moro sobre deportação sumária**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-stf-suspensa-portaria-moro.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **91 período de sesiones**. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/Sesiones/Default.asp?S=91>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Acta Final**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>. Acesso em 17 jul. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **B-32**: Convenção Americana sobre Direitos Humanos. “Pacto de San José de Costa Rica”. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Capítulo V** – Desarrollo de los derechos humanos en la región. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/cap.5.htm>. Acesso em 14 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Capítulo VI** - Desarrollo institucional. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/IA2021cap6-es.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 21 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 10.675**. Caso Haitian Interdiction v. Estados Unidos da América. 13 mar. 1997. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/96port/Caso10675.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.331.** Caso Cesar Fierro. 29 dez. 2003. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2003port/EEUU.11331.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.575.** Caso Clarence Allen Lackey Y Otros; Miguel Ángel Flores; Y James Wilson Chambers. 12 jul. 2013. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdecisiones%2F2013%2FUSPU11575ES.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.610.** Loren Laroye Riebe Star y otros v. México. 13 abr. 1999. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/98span/fondo/mexico%2011.610.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 11.753.** Caso Ramón Martínez Villareal. 10 out. 2002. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/EstadosUnidos.11753.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.333.** Caso Clarence Allen Lackey Y Otros; Miguel Ángel Flores; Y James Wilson Chambers. 12 jul. 2013. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdecisiones%2F2013%2FUSPU11575ES.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.341.** Caso Clarence Allen Lackey Y Otros; Miguel Ángel Flores; Y James Wilson Chambers. 12 jul. 2013. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fes%2Fcidh%2Fdecisiones%2F2013%2FUSPU11575ES.doc&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.421.** Caso Javier Suárez Medina. 24 out. 2005. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/EEUU12421sp.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.430.** Caso Roberto Moreno Ramos. 28 jan. 2005. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/EEUU12430sp.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.488.** Caso Miembros de la familia Barrios v. Venezuela. 26 jul. 2010. Disponível em: <http://www.cidh.org/demandas/12488esp.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.525.** Caso Nelson Iván Serrano Sáenz v. Equador. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/fondo.asp?Year=2009>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.534.** Caso Andrea Mortlock v. Estados Unidos da América. 25 jul. 2008. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/eeuu12534.sp.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.555.** Caso Sebastián Echaniz y Juan Víctor Galarza Mendiola v. República Bolivariana de Venezuela. Solução Amistosa. 21 out. 2006. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Venezuela12555sp.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.562.** Caso Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros v. Estados Unidos da América. 12 ju. 2010. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,IACHR,502cca62.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.586.** Caso John Doe y otros v. Canadá. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/fondo.asp?Year=2011>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.644.** Caso Medellín, Ramírez Cárdenas y Leal García. 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/EEUU12644.sp.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 12.864.** Caso Iván Teleguz. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/fondo.asp?Year=201>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 2756.** Caso Abel Ayoroa Argandoña v. Bolívia. 07 mar. 1979. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/78sp/Bolivia2756.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7.615.** Caso Comunidade Yanomami v. Brasil. 5 mar. 1985. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/84.85sp/Brasil7615.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7602.** Caso María Eugenia Calvar Rivero y Maudi Valero Calvar v. Cuba. 8 mar. 1982. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/81.82sp/Cuba7602.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 7898.** Caso Eduardo Eloy Alvarez Hernández v. Cuba. 8 mar. 1982. Disponível em: <https://international.vlex.com/vid/informe-n-11-1982-857122328>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 9619.** Caso Refugiados Salvadoreños Colomocagua v. Honduras. 28 mar. 1987. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/Honduras9619.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 9903.** Caso Rafael Ferrer-Mazorra y otros v. Estados Unidos da América. 4 abr. 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/EEUU9903.ht>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **CIDH expressa preocupação com situação de pessoas migrantes venezuelanas e conclama os Estados de implementar medidas para sua proteção.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/006.asp>. Acesso em: 05 jul. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **CIDH expressa preocupação com situação de pessoas migrantes venezuelanas e conclama os Estados da região a implementar medidas para sua proteção.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/006.asp>. Acesso em 17 jul. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunicado de prensa.** Disponível em: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1996/Comunicados%208-14.htm>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 novembro 1969.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria.** Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estadísticas.** Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/t.Estatuto.CIDH.htm>. Acesso em: 08 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2002.** Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/indice.htm>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2013.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Venezuela.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2014.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/Anual2014-cap4Venezuela.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2015.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-Cap4-Venezuela-ES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2016.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap4B.Venezuela-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2017.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.4bVE-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2018.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4b.VE-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2019.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4BVE-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2020.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/IA2020cap.4b-VE-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2021.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/IA2021cap4B.Venezuela-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Anual 2022.** Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/9-IA2022_Cap_4B_VE_ES.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe de país: Brasil.** Situación de derechos humanos en Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe de país: Venezuela.** Situación de derechos humanos en Venezuela. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe Desarrollo De Los Derechos Humanos En La Región.** Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/cap.5.htm>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 136/11 – Caso 12.474.** Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia. 31 out. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9546>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 140/19 – Caso 11.691.** Caso Raghda Habbal e hijos v. Argentina. Celebrado em 28 set. 2019. Disponível em: <https://international.vlex.com/vid/report-iachr-case-no-878344310>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 174/10 – Caso 12.688.** Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana. 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.688esp.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 37/09 – Caso 12.581.** Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor v. República do Panamá. 23 nov. 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_por.pd. Acesso em: 12 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 64/12 – Caso 12.271.** Caso Benito Tide Mendez y otros v. República Dominicana. 29 mar. 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.271fondo.pd>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe nº 78/13 – Caso 12.794.** Caso Wong Ho Wing v. Peru. 18 jul. 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/wong/informe.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>. Acesso em: 02 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informes sobre peticiones y casos.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/CIDH/r/DM/cidh.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Mandato y funciones.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/funciones.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Reglamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/u.reglamento.cidh.htm>. Acesso em: 05 out. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Reglamentos anteriores.** Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/mandato/reglamentos_anteriores.asp. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatoria sobre los Derechos de las Personas Migrantes.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DM/default.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatorias temáticas.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/default.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 2 de 2018.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 3 de 2018.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-18-es.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 03/08.** Derechos Humanos de los Migrantes, Esdtándares Internacionales y directiva europea sobre retorno. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Resoluciones/Resolucion.03.08.ESP.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 04/19, aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019.** Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 1/2013.** Reforma del regulamento, políticas y prácticas. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 2 de 2018.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sobre las medidas cautelares.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/decisiones/MC/sobre-cautelares.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Visitas a países.** Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/actividades/visitas.asp>. Acesso em 23 ago. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Visitas *in loco* realizadas por la CIDH.** Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas_todas.asp. Acesso em 23 ago. 2023.

CONECTAS. **Medida Provisória determina assistência emergencial para venezuelanos.** Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/medida-provisoria-determina-assistencia-emergencial-para-venezuelanos/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos/as no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, de janeiro de 2018.** Disponível em: [__www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontraImigrantesVenezuelanos.pdf](http://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontraImigrantesVenezuelanos.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Viviana Gallardo y otras v. Costa Rica.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/resumen/viviana_gallardo.pdf. Acesso em: 23 ago 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

COSTA, Andréia da Silva. **O direito de imigrar na nova Lei de Migração brasileira e em seu decreto regulamentador: um projeto não humanitário?** 2018. 224 f. (Tese). Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. UNIFOR, Fortaleza, 2018.

COSTA, Emily. **Decreto que expande ação das Forças Armadas em Roraima é prorrogado até março de 2019.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/28/decreto-que-expande-acao-das-forcas-armadas-em-roraima-e-prorrogado-ate-marco-de-2019.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

COSTA, Emily. **PF deporta 200 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/09/pf-deporta-200-venezuelanos-por-entrada-e-permanencia-ilegal-em-rr.html>. Acesso em: 08 out. 2022.

DECRETO de Temer intensifica fiscalização nas fronteiras de Roraima e amplia poder de polícia das Forças Armadas. **G1 RR.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/30/decreto-de-temer-nao-muda-atuacao-das-forcas-armadas-na-fronteira-com-a-venezuela-diz-exercito-em-rr.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

DECRETO de Temer intensifica fiscalização nas fronteiras de RR e amplia poder de polícia das Forças Armadas. **G1 RR.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/30/decreto-de-temer-nao-muda-atuacao-das-forcas-armadas-na-fronteira-com-a-venezuela-diz-exercito-em-rr.ghtml>. Acesso em: 29 jun. 2023.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. **Muito distantes do Eldorado: perspectivas jurídicas da proteção dos migrantes haitianos no Brasil.** 163 f. Tese (Doutorado). Programa de pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2016.

DI CESARE, Donatella. **Estrangeiros residentes**. Uma filosofia da migração. Belo Horizonte: Âyine, 2020.

DIAS, Vanda Amaro; MOTA, Sarah Carreira; RANITO, Jovana Jezdimirovic. Retrospectiva do conceito de segurança: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria. **Univ. Rel. Int.** Brasília, v. 9, n. 2, p. 1-23, jul./dez. 2011.

DULITIZKY, Ariel. Too Little, too late: the pace of adjudication of the Inter-American Commission on Human Rights. **Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review**. V. 35, n. 2, 2013.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, set./dez. 2009.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem. **Metodologia e teorias no estudo das migrações**. Jundiaí: Paco Editorail, 2015.

ENETERIO, Hiller Silva; ENETERIO, Núbia Gonçalves da Paixão; SILVA, Arlete Mendes da. O paradigma da atuação dos militares nas questões de migração forçada: um olhar interdisciplinar entre a política e a psicologia. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 27, n. 55, p. 131-147, abr. 2019.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew D. Quantitative approaches to empirical legal research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

FAUSTINO, Deivison Mendes; OLIVEIRA, Leila Maria de. Xenoracismo ou xenofobia racializada? Problematizando a hospitalidade seletiva aos estrangeiros no Brasil. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 29, n. 63, p. 193-210, dez. 2021.

FELDMAN-BIANCO, Bela. Apresentação: deslocamentos, desigualdades e violência do estado. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 20-24, jun. 2015.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, ano XXXI, n. 83, p. 11-36, maio/ago. 2018.

FERREIRA, Luciano Vaz. A securitização da cooperação para o controle de fronteiras da União Européia. **Lex Humana**, v. 3, n. 2, p. 40-58, 2011.

FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, Daniel Pereira de. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 67 – 82, 2016.

FERREIRA, Susana. Migrações na fronteira sul da União Europeia: o dever de assistência dos Estados Europeus. **Nação e Defesa**, Brasília, n. 160, dez. 2021.

FIGUEIRA, Rickson Rios. Razões da xenofobia. Ensaio sobre os fatores contribuintes da violência xenófoba contra imigrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. *In*: BAENINGER, Rosana; JARochINKI-SILVA, João Carlos (Coord.). **Migrações venezuelanas**. Campinas: Núcleo de Estudos de população “Elza Berquó”. Nepo/Unicamp, 2018.

FONSECA, Elisa Marina; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta. **Simbiótica**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 11-37, maio/ago. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2020.

GARCÍA-CASTRO, Alvaro A. Los warao como desplazados urbanos en Venezuela y Brasil. **Revista Entrerios**, Piauí. v. 3, n. 2, p. 89-101, 2020.

GÓIS, Pedro; JARochINKI-SILVA, João Carlos. República Bolivariana da Venezuela: uma sociedade em debandada, um regime político em negação, um continente inteiro sob pressão migratória. As migrações como consequência da geopolítica global no século XXI. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, v. 13, n. 26, p. 6-23, jan./jun. 2021.

GOMBATA, Marsilea. **Chavismo nunca superou modelo rentista do petróleo**. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2017/08/29/chavismo-nunca-superou-modelo-rentista-do-petroleo.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

GOODWIN-GILL, Guy, S.; MACADAM, Jane; DUNLOP, Emma. **The refugee in international law**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto n. 21.871, de 17 de outubro de 2016**. Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/10/doe-20161017.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto n. 22.022-E, de 26 de julho de 2022**. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Roraima_DECRETO-CEIMARR.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto n. 33.022, de 26 de julho de 2022**. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Roraima_DECRETO-CEIMARR.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Pacaraima**. Disponível em: <http://www.pacaraima.rr.gov.br/4/pagina>. Acesso em: 16 jun. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Segundo plano estadual de políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas**. Disponível em:

- https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-06/segundo_plano_estadual_de_políticas_publicas_para_migrantes_refugiados_e_apatridas.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.
- GOVERNHO DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto n. 22.199, de 6 de dezembro de 2016**. Disponível em: https://imprensaoficial.rr.gov.br/app/_edicoes/2016/12/doi-20161206.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.
- GUERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso**. Princípios e práticas. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.
- GUIA, Maria João. Crimigração e o Direito Penal do crimigrante. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 11, p. 90-120, set./dez. 2012.
- GUIA, Maria João. **Imigração e criminalidade**. Caleidoscópio de imigrantes reclusos. Coimbra: Editora Almedina, 2008.
- GUIA, Maria João; PEDROSO, João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da União Europeia. **RMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, ano XXIII, n. 45, p. 124-144, jul./dez. 2015.
- GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HADDAD, Emma. **The Refugee in international society**. Between sovereigns. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portella. **O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- HATHAWAY, James C. **The Rights of refugees under International Law**. Cambridge, University Press: Cambridge, 2005.
- HOBBSAWM, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780: programa, mito e realidade**. 10. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2021.
- HORKHEIMER, Max. **Teoria Tradicional e Teoria Crítica**. In: **Abril Cultural: Os Pensadores**. Rio de Janeiro: 1983.
- HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p. 751-777, dez. 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População estimada do país chega a 213,3 milhões de habitantes em 2021**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31458-populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-em-2021>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Roraima**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/historico>. Acesso em: 16 jun. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2021.

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

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidade e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.8, n.16, p. 255-278, jul./dez. 2019.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; ALBUQUERQUE, Elysson Bruno Fontenele. Operação Acolhida: avanços e desafios. In: CORRÊA, Adriana dos Santos et al. (Orgs.). **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Disponível em: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; ALBUQUERQUE, Elysson Bruno Fontenele. Operação Acolhida: avanços e desafios. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 16, n. 16, p. 47-72, 2021.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; ALVES, Laís Azeredo. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru**, v. 5, n. 1, p. 111-126, jan./jun. 2017.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; PEDROSO, Carolina Silva. Los impactos de la crisis venezolana em las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios. In: BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert; (Ed). **Crisis económicas**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; VELÁSQUEZ, Militza Pérez. Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo (misto). In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M.A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Orgs.). **70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951 – 2021)**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos. Uma política migratória reativa e inadequada: a migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). In: BAENINGER, Rosana et al. **Migrações Sul-Sul**. Campinas, Núcleo de Estudos de População Elza Berquó: 2018.

JAROSCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração sul-sul. **REMHU - Rev. Interdiscp. Mobil. Hum.** Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, out. 2022.

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

JUIZ proíbe entrada de venezuelanos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/juiz-proibe-entrada-venezuelanos.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações**: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano. 174 f. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Direito do Estado da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

KOCH, Camila de Oliveira. **Critérios de judicialização de casos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

KOIFMAN, Fábio. **Imigrante ideal**. O Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941 – 1945). 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012.

KOSER, Khalid. **International Migration**. A very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2007.

LANDER, Edgardo. **Venezuela**: a experiência bolivariana na luta para transcender o capitalismo. Revista Movimento, 2017. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/11/venezuela-bolivarianismo-chavez-maduro-socialismo-capitalismo/> Acesso em: 2 jul. 2023.

LANDER, Edgardo; RODRÍGUEZ, Santiago Arconada. **Crisis civilizatória**. Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latino-americana. 1. ed. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019.

LEÃO, Augusto Veloso. Como fluxos migratórios da Venezuela aparecem nas discussões políticas e nas campanhas eleitorais? In: BAENINGER, Rosana; JAROCKINKI-SILVA, João Carlos (Coords.) **Migrações Venezuelanas**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

LEÃO, Augusto Veloso. Como fluxos migratórios da Venezuela aparecem nas discussões políticas e nas campanhas eleitorais? In: BAENINGER, Rosana; JAROCKINKI-SILVA, João Carlos (Coord.) **Migrações Venezuelanas**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

LEGALE, Siddharta. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos como Ministério Público Transnacional? Entre a análise empírica e uma visão impressionista. In: PIOVESAN, Flávia; LEGALE, Siddharta (Orgs.). **Os casos do Brasil na Comissão Interamericana**. Rio de Janeiro: NIDH – UFRJ, 2020.

LEGALE, Siddharta. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como tribunal constitucional**. Exposição e análise crítica dos principais casos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

LEGALE, Siddharta. La Constitución Interamericana: Los 50 Años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (Org.). **Curso de Direito Internacional**. Vol. XLVI. 1. ed. V. 1. Rio de Janeiro: OEA, 2019.

LEGALE, Siddharta. *Standards*: o que são e como criá-los? **Revista de Direito dos Monitores da UFF**, Niterói, ano 3, n. 8, p. 3-31, maio/ago. 2012.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LEITE, Ricardo Borges. **Representação de imigrantes venezuelanos no Jornal Nacional**. 176 f. 2022. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2022.

LESSER, Jeffrey. **A invenção da brasilidade**. Identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

LESSER, Jeffrey. **A negociação da identidade nacional**. Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

LIRA, Jonatha Rodrigo de Oliveira; RAMOS, Morélia Morillo; ALMEIDA, Tainá Aragão de; RODRIGUES, Francilene dos Santos. Migração, mobilidade e refúgio de venezuelanos no Brasil: o caso do município de Pacaraima (RR). **Paper do NAEA** – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, v. 28, n. 2, p. 111-131, 2019.

LIVON, Thiago Augusto Figliolli. **Revisitando a Escola de Copenhague de Estudos Críticos em Segurança Internacional**: da identidade ao processo de identificação. 2019. 198 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

MACHADO, Victória Figueiredo. Análise do “normatizar” da crise venezuelana no Brasil e sua relação com a política discursiva da Operação Acolhida. **Rev. Cadernos de Campo**, Araraquara, n.30, p. 31-67, jan./jun. 2021a.

MACHADO, Victória Figueiredo. **Braço Forte, Mão Amiga**: a migração venezuelana, a operação acolhida e a (re)construção da identidade brasileira na fronteira. 2021. 186 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2021b.

MACHADO, Victória Figueiredo. Vidas em movimento na fronteira Brasil-Venezuela: disputas entre acolhimento e controle. **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, ano XXXIV, n. 90, p. 85-100, jan./abr. 2021c.

MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. O ativismo de Direitos Humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970 – 2015). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1419-1454, 2017.

MARQUES, Marcelo. **Ao renunciar, vice-governador de RR compara venezuelanos a zumbis**: ‘ruas lembram The Walking Dead’. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/oraima/noticia/ao-renunciar-vice-governador-de-rr-compara-venezuelanos-a-zumbis-ruas-lembram-the-walking-dead.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017 – 2019). **REMHU** - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, dez. 2020.

MARTINS, Urá Lobato; SANTOS, Francisco Geraldo Matos. Parâmetros internacionais de direitos humanos referente à migração e a proibição de retrocesso: uma análise crítica dos impactos decorrentes da Portaria nº 666/19. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**. Belém, v. 5, n. 2, jul./dez. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

MEZA, Alfredo; ALONSO, Nicolás. **Venezuela anuncia sua retirada da OEA**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493246051_378028.html. Acesso em 17 jul. 2023.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras e práticas de mobilidade. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015.

MIGRANTE cidadão: violência expõe a xenofobia em Roraima. **Amazônia Real**. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-violencia-expoe-a-xenofobia-em-roraima/>. Acesso em: 17 out. 2022.

MILESI, Rosita; COURY, Paula; ROVERY, Julia. Migração venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Aedós: Revista do corpo discente do PPG-História da UFRGS**. Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, ago. 2018.

MIRANDA, José Alberto Antunes de. Populismo, democracia e a constituição na Venezuela. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 32-60, jul./dez. 2014.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: A relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. 2015. 375 f. (Tese). Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, PUCRS, Porto Alegre, 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 377 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014.

MOREIRA, Júlia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 38, 2021.

MOREIRA, Thiago Oliveira. “El regreso de la *crimigración* y el desvanecimiento del carácter humanista de la Ley de Migración Brasileña”. **Latin American Law Review**, n. 05, p. 97-120, 2020.

MOREIRA, Thiago Oliveira. A (necessária) proteção dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos pela jurisdição brasileira. *In*: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A concretização dos direitos dos migrantes pela jurisdição brasileira**. 1 ed. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2019.

MOREIRA, Thiago Oliveira; CARDOSO, João Luis Macedo Silva. A (necessária) aplicação do direito internacional no âmbito da Ação Cível Originária 3121. *In*: MENEZES, Wagner (Org). **Direito internacional em expansão**. Biodiversidade, mobilidade e integração, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson. A (in)convencionalidade da regulação migratória brasileira. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n. 2, p. 5-20, ago./dez. 2020.

MORI, Letícia. ‘**Se continuar assim, até o fim do ano perdemos o controle da cidade**’, diz **prefeita de Boa Vista**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45178748>. Acesso em: 10 set. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Brasil acolhe mais de 9,4 mil pessoas indígenas refugiadas e migrantes**. Disponível em: [https://brasil.un.org/pt-br/229292-brasil-acolhe-mais-de-94-mil-pessoas-indigenas-refugiadas-e-migrantes#:~:text=Em%20termos%20numéricos%2C%20a%20etnia,%25\)%2C%20todas%20oriundas%20da%20Venezuela](https://brasil.un.org/pt-br/229292-brasil-acolhe-mais-de-94-mil-pessoas-indigenas-refugiadas-e-migrantes#:~:text=Em%20termos%20numéricos%2C%20a%20etnia,%25)%2C%20todas%20oriundas%20da%20Venezuela). Acesso em: 16 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos**. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Portuguese.pdf. Acesso em: 14 ago. 2023.

NASCIMENTO, Daniela. A securitização da ‘crise’ dos refugiados e o retorno das fronteiras na Europa: que implicações na proteção dos direitos humanos? *In*: LUDWIG, Fernando; BARROS, Luciano Stremel. (org.) **(Re)Definições das Fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018.

NASCIMENTO, Luciano. **Exército simula crise de refugiados na tríplice fronteira com Peru e Colômbia**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/exercito-simula-crise-de-refugiados-na-triplice-fronteira-com-peru-e-colombia>. Acesso em: 10 set. 2022.

NIÑO, Edgar Andrés Lodoño. Migração, cidades e fronteiras: a migração venezuelana das cidades fronteiriças do Brasil e da Colômbia. **Espaço Aberto** – PPGG – UFRJ, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, p. 51-67, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela no mundo atinge 3,4 milhões.** Disponível em: [OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **R. Bras. Est. Pop. Belo Horizonte**, v. 34, n.1, jan./abr. 2017.](https://brazil.iom.int/pt-br/news/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-mundo-atinge-34-milhoes#:~:text=A%20Colômbia%20abriga%20o%20maior,mais%20de%201%2C1%20milhão. Acesso em: 28 ago 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

OLIVEIRA, Tadeu; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS, Sarah. **Dados consolidados da imigração no Brasil 2022.** Disponível em: [OLIVEIRA, Willam Albuquerque de. **Operação Acolhida.** Um recorte sobre a maior crise migratória brasileira. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Dados_Consolidados/dados_consolidados_2022_-_v_19_06.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

OPENLEARN FROM THE OPEN UNIVERSITY. Securitisation theory: international relations (3/7). Youtube. 3 outubro 2014. 1 vídeo (11min25seg). Disponível em: [ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil acolhe mais de 9,4 mil pessoas indígenas refugiadas e migrantes.** Disponível em: \[ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.** Disponível em: \\[ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO. **Direito Internacional da Migração.** Glossário sobre migração n. 22. Disponível em: \\\[ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Definição de “migrante” da OIM.** Disponível em: \\\\[PAIVA, Ariane Rego de. Militarização no acolhimento aos migrantes venezuelanos: securitização e ajuda humanitária. *In:* 9 ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E 16 ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, Vitória, 13 a 15 de junho de 2023. **Anais.** Disponível em:\\\\]\\\\(https://www.iom.int/about-migration. Acesso em: 25 ago. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\)\\]\\(https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/ Acesso em: 17 jul 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(https://brasil.un.org/pt-br/229292-brasil-acolhe-mais-de-94-mil-pessoas-indigenas-refugiadas-e-migrantes#:~:text=Em%20termos%20numéricos%2C%20a%20etnia,%25\)%2C%20todas%20oriundas%20da%20Venezuela. Acesso em: 04 jul. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.youtube.com/watch?v=wQ07tWOzE_c. Acesso em: 20 ago 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

PAIVA, Ariane Rego. GONÇALVES, Ana Gabriela de Paiva. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Rio Grande, v. 13, n. 26, p. 164-181, jan./jun. 2021.

PARRATA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **E-metropolis**, ano 3, n. 9, jun. 2012.

PENIDO, Ana; COSTA, Frederico; JANOT, Mariana. Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política. **BIB**, São Paulo, n. 96, p. 1-22, 2021.

PEREIRA, José Carlos. Direitos humanos, securitização e criminalização de migrantes: esquizofrenia nas políticas de acolhimento. **Travessia – Revista do Migrante**, São Paulo, ano XXXI, n. 83, p. 3-10, maio/ago. 2018.

PF deporta mais 60 venezuelanos por entrada e permanência ilegal em RR. **G1 RR**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/04/pf-deporta-mais-60-venezuelanos-por-entrada-e-permanencia-ilegal-em-rr.html>. Acesso em: 05 ago. 2022.

PIOVESAN, Fátia; FACHIN, Melina Girardi; MAZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

PIOVESAN, Flávia. Ius constitutionale commune latino-americano em Direitos Humanos e o Sistema Interamericano: perspectivas e desafios. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2017.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

PLATAFORMA MigraCidades terá a participação de 11 estados e 56 municípios em 2022. **MigraCidades**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/plataforma-migracidades-tera-a-participacao-de-11-estados-e-56-municipios-em-2022/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

PREFEITURA DE BOA VISTA. **Diário Oficial n. 3287, de 01 de agosto de 2018**. Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/08/selection.pdf?_ga=2.125789704.308481750.1690514351-2013473677.1690154135. Acesso em 17 jul. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Primeiro Plano Municipal de políticas para imigrantes 2021-2024**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

PRESSE, France. **Venezuela denuncia Convenção de Direitos Humanos da OEA**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/09/venezuela-denuncia-convencao-de-direitos-humanos-da-oea-1.html>. Acesso em 17 jul. 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires, 2005.

RAMALHO, Sérgio. **Virou rotina assassinar e agredir venezuelanos em Roraima**. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: trajetória institucional e atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei (org.). **Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: denúncias, interações, mobilizações. Brasília: FUNAG, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia de Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coords.). **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

REFUGEEES and migrants from Venezuela. **R4V**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/node/423>. Acesso em: 16 jun. 2023.

REFUGIADOS(AS) venezuelanos(as) reconhecidos no Brasil. **R4V**. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em: 16 jun. 2023.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 49-69, jan./jun. 2011.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **RBCS**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 149-163, jan. 2004.

REZNIK, Luís; MARQUES, Guilherme dos Santos Cavotti, Entre deslocados e espontâneos: a imigração para o Brasil no pós-Segunda Guerra. In: REZNIK, Luís (Org.). **História da Imigração no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

REZNIK. Luís. **História da Imigração no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

ROCHA, Eliane. **Migrante cidadão**: violência expõe a xenofobia em Roraima. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-violencia-expoe-a-xenofobia-em-roraima/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

RODRIGUES, Franciele dos Santos; VASCONCELOS, Iana Santos. Migração, gênero e empoderamento das migrantes na Pan-Amazônia. **Textos&Debates**. Boa Vista, n. 18, p. 251-268, jan./jun. 2010.

RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *In*: CORAO, Carlos Ayala; MARTÍN, Claudia; RODRIGUÉZ-PINZÓN, Diego (Orgs.). **Manual sobre derecho internacional de los derechos humanos: teoría y práctica**. Caracas: Ed. Universidad Católica Andrés Bello, 2008.

ROSA, Marlise et al. Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas, refugiados e migrantes. *In*: EGAS, José; MARTINEZ, Frederico (Coords.). **Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas, refugiados e migrantes**. ACNUR, 2021.

ROSA, Marlise; QUINTERO, Pablo. Entre a Venezuela e o Brasil: algumas reflexões sobre as migrações Warao. *In*: 32 REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Anais**. Disponível em:
<https://www.32rba.abant.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYTtoXOntzOjEwOiJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjI5ODYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZDA0MjNINWUyMGFIYjIyODE4ZDZjMTY5MmZjY2U3YWQiO30%00>. Acesso em: 02 mar. 2021.

RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo C.; NOGUEIRA, MARIANA, F. S. Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O decreto estadual nº 24.469-E como divisor de águas. *In*: BAENINGER, Rosana; JARochINKI-SILVA, João Carlos (Coords.) **Migrações Venezuelanas**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo. n. 7, ano 4, p. 27-57, 2009.

SANTOS, Rafael Macedo da Rocha. Teorias sobre nacionalismo: um debate conceitual e teórico das relações entre nação e história. **Veredas da História**, v. 11, n. 1, p. 273-284, jul., 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARMENTO, Gilmara Gomes da Silva; RODRIGUES, Francilene dos Santos. Entre a acolhida e o rechaço: breves notas sobre a violência e os paradoxos da migração venezuelana para o Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana; JARochINKI-SILVA, João Carlos (Coords.) **Migrações Venezuelanas**. Campinas, São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração**. Ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117 – 149, mar./maio 2002.

SICILIANO, André Luiz. **A Política Migratória Brasileira: limites e desafios**. 67 fls. Dissertação (mestrado), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana. **Escola de Copenhague: um avanço teórico**. In: 6 ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Anais**. Disponível em: https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1498434266_ARQUIVO_CarolineCordeiroVianaSilva_2017.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

SILVA, César Augusto S. da. **A política migratória brasileira para refugiados (1998 – 2014)**. Curitiba: Editora Íthala, 2015.

SILVA, Fernando Silva e. **Violência contra migrantes venezuelanas na perspectiva dos direitos humanos em Boa Vista – Roraima**. 162 f. 2022. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras do Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima – UFRR, Boa Vista, 2022.

SILVA, Gustavo Junger da; CAVALCANTI, Leonardo; SILVA, Sarah Lemos; TONHATI, Tania; LIMA COSTA, Luiz Fernando. **Observatório das Migrações Internacionais**. Brasília: OBMigra, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SILVA, Paula Cristina Ferreira da. **As políticas públicas de controle imigratório no Brasil sob as perspectivas da segurança nacional e dos direitos humanos**. 2020. 226 f. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, 2020.

SILVEIRA, Daniel. **Apenas 5% dos municípios com presença de imigrantes e refugiados no Brasil oferecem serviços de apoio, aponta IBGE**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 08 out. 2022.

SIMÕES, Gustavo da Frota (Org.). **Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora: CRV, 2017.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil. In: CIERCO, Teresa et al. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Youtube. 3º Congresso Brasileiro de Migrações e Refugiados. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mC-ZikC53SU>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SIMÕES, Gustavo da Frota; FRANCHI, Tássio. Entrevista com coordenador operacional da Operação Acolhida General de Divisão Antonio Manoel de Barros. **Coleç. Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 173-185, jan./abr. 2022.

SIMÕES, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MOREIRA, Elaine; CAMARGO, Júlia. Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

SOUZA, Isabella Louise Traub Soares. **Política Pública Migratória: processos de interiorização, hospitalidade, integração, participação e democracia.** 172 f. (Dissertação). Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

SQUEFF, Tatiana Cardoso; WEIMER, Sarah Francieli Mello. Crise venezuelana, emigração e fechamento de fronteira: análise da Ação Cível Originária nº 3121/RR. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 25, n. 12, p. 1-9, abr./jun. 2020.

SQUEFF, Tatiana Cardoso; PECKER, Julia Pelegrino. O artigo 120 da Lei de Migrações de 2017: impactos e prognósticos da inexistência de uma política migratória nacional. *In*: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.) **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos.** Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/Unicamp, 2020.

STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. **American University Law Review**, v. 56, n. 2, dez. 2006.

SUGIMOTO, Luiz. **Vetos podem desfigurar Lei de Migração, alertam especialistas.** Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas>. Acesso em: 02 ago. 2022.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Decreto n. 24-469, de 4 de dezembro de 2017.** Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **The access of individuals to international justice.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direitos Humanos.** V. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editó, 2003.

UNIVERSIDADE UNIGRANRIO. 3º Congresso Brasileiro de Migrações e Refugiados. Palestra de Gustavo da Frota Simões. Youtube, 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cgGWGioikCE>. Acesso em: 19 set. 2023.

VAL, Eduardo Manuel. **Reflexões sobre a prática e o discurso docente no ensino jurídico no Brasil e na Argentina (1985 – 2000) em particular na disciplina de Direitos Humanos.** 200 f. (Tese) Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

VAL, Eduardo Manuel; VASCONCELOS, Raphael; GUERRA, Sidney; LEGALE, Siddharta. **Comentários à Convenção Americana de Direitos Humanos**. Pacto de São José da Costa Rica. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2019.

VAL, Eduardo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e seu Espelho: a Declaração Americana de Direitos Humanos e seus Reflexos no Constitucionalismo na América Latina. *In*: PRONER, Carol; OLASOLO, Héctor; DURÁN, Carlos Villán; RICOBOM, Gisele; BACK, Charlottth (Coord). **70º Aniversário de la declaración universal de derechos humanos: la protección internacional de los derechos humanos em cuestión**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.

VASCONCELOS, Iana dos Santos. Receber, enviar e compartilhar comida: aspectos da migração venezuelana em Boa Vista, Brasil. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 26, n. 53, p. 135-151, ago. 2018.

VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista – RR, **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 29, n. 63, p. 107-122, dez. 2021.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. Fronteira em crise: uma avaliação da situação migratória em Roraima. **Revista De La Secretaría Del Tribunal Permanente De Revisión**. ano 11, n. 20, p. 1-20, 2023.

VERAS, Nathália Santos. “Fechamento das fronteiras” na pandemia de Covid-19: o que a portaria interministerial nº 652/2021 quer dizer sobre a migração venezuelana. **Rev. Defensoria Públ. União**, Brasília, n. 19, p. 35-62, jan./jun. 2023.

VILLARROEL, Ivette Esis; ROCHA, Thiago Gonçalves Paluma; SILVA, Bianca Guimarães. Estado de exceção, política do inimigo e (des)politização por meio das barreiras visíveis e invisíveis aos migrantes internacionais. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza**, v. 26, n. 1, jan./mar. 2023.

VINCENZI, Brunela Vieira de; SOUZA, Beatriz de Barros; OLIVEIRA, Alessandra Duarte; DALLEPRANE, Gabriel. Deslocamento forçado de venezuelanos no Brasil: modus operandi e ações durante a pandemia de Covid-19. **Travessia: Revista do Migrante**, ano XXXIV, n. 91, p. 147-162, maio/ago. 2021.

VINCENZI, Brunela Vieira de; SOUZA, Beatriz de Barros; OLIVEIRA, Alessandra Duarte; DALLEPRANE, Gabriel. Deslocamento forçado de venezuelanos no Brasil: modus operandi e ações durante a pandemia de Covid-19. **Travessia: Revista do Migrante**, ano XXXIV, n. 91, maio/ago. 2021.

WAEVER, Ole. Politics, security, theory. **Security Dialogue**, Oslo, v. 42, n. 4-5, out. 2011.
WALIA, Harsha. **Border & Rule: global migration, capitalism and the rise of racist nationalism**. E-book. Chicago: Haymarket Books, 2021.

WALIA, Harsha. **Border and rule: global migration, capitalism, and the rise of racist nationalism**. E-book. Nova York: Haymarket, 2021.

WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. *In*: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (Eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

YIN, Robert. **Estudo de caso**. Planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANINI, Fábio. **Candidatos a prefeito em Boa Vista usam retórica anti-venezuelanos em campanha**. Nicoletti (PSL) e Gerlane (PP) prometem acabar com supostos privilégios de imigrantes. Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/candidato-a-prefeito-em-boa-vista-promete-fim-de-privilegios-de-venezuelanos.shtml#:~:text=%22N%C3%A3o%20h%C3%A1%20lugar%20em%20Boa%20Vista%20para%20que%20venham%20mais%20venezuelanos>. Acesso em: 02 ago. 2022.