

O novo coronavírus e as migrações no Brasil: a instrumentalização da pandemia para a implementação de uma política discriminatória e utilitarista de controle de fronteiras no país

*Caio Cesar Serra
Diana Araujo de Amorim
Juliana Mary Yamanaka Nakano
Vitor Bastos Freitas de Almeida*

1 INTRODUÇÃO

No início de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou, pela sexta vez desde a aprovação do Regulamento Sanitário Internacional (2007), a ocorrência de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, relacionada ao novo coronavírus e à doença por ele causada, a Covid-19¹. Naquele momento, apesar da inexistência de casos no Brasil, a reação do governo brasileiro ao anúncio da OMS foi imediata, tendo o Ministério da Saúde declarado “emergência em saúde pública de importância nacional”, e o governo brasileiro editado diversos atos normativos para regulamentar a matéria.

Desde então, o novo coronavírus se espalhou rapidamente pelo mundo, principalmente por meio de viagens aéreas, alcançando todos os continentes e em questão de meses. Até a data de fechamento deste artigo², o vírus registrava aproximadamente 23,7 milhões de casos e 815 mil óbitos no mundo³, sendo o Brasil o segundo país com maior número de mortes e casos em números absolutos: 3,6 milhões de casos e mais de 115 mil óbitos. E, apesar do fim da primeira onda de casos em países afetados no início da pandemia, novos focos de surto indicam que a Covid-19 ainda não perdeu força e continua a preocupar as autoridades sanitárias internacionais.

Nesse contexto, é importante recordar, como aponta Ventura (2016), que a própria adoção do Regulamento Sanitário Internacional pelos países membros da OMS foi consequência do reconhecimento de que o aumento vertiginoso no tráfego internacional de pessoas tem um impacto significativo sobre a propagação internacional das doenças, à luz do ocorrido com o surto do vírus SARS na China em 2003.

Fica claro, portanto, que a mobilidade humana está no cerne da atual pandemia e, por isso, restrições a ela foram impostas em todo o mundo para conter a disseminação do vírus. Fechamento de fronteiras, distanciamento social e restrições à locomoção foram as primeiras e principais medidas adotadas pelos países. Segundo o relatório “*Global Mobility Restriction Overview*” da Organização Internacional para as Migrações (OIM) – agência da Organização das Nações Unidas (ONU) –, até 17 de agosto de 2020, um total de 219 países, territórios ou áreas já haviam imposto 83.694 restrições de viagens desde o início da pandemia⁴.

Diante de tal cenário epidemiológico – e considerando a chegada “tardia” da doença no Brasil –, esperava-se que as autoridades brasileiras observassem e aprendessem com as respostas de outros países à Covid-19, para combater de forma mais eficiente a pandemia, nas suas diferentes dimensões: saúde, economia, política de controle de fronteiras, entre outras. Sob este último ponto, esperava-se que os procedimentos de monitoramento dos fluxos migratórios com destino ao Brasil levassem em conta fatores como o índice de contaminação nos locais de origem dos deslocamentos, condição migratória e perfil socioeconômico dos migrantes internacionais, para que, então, fossem definidas as medidas de controle sanitário e triagem nas fronteiras brasileiras. Contudo, desde a adoção das primeiras ações formais de controle das fronteiras neste período, o governo brasileiro vem apresentando uma política migratória temporária que se fundamenta menos em critérios e evidências sanitárias e mais em elementos ideológicos, visando objetivos de caráter econômico.

Como resultado, observa-se que as restrições e autorizações excepcionais de entrada no país têm sido aplicadas independentemente do contexto epidemiológico mundial, favorecendo determinados perfis migratórios historicamente valorizados e dificultando a mobilidade de outros, economicamente “menos desejados”. Como principais efeitos desse movimento estão a imposição de obstáculos adicionais à mobilidade de migrantes internacionais em situação de vulnerabilidade social e a preocupante ameaça à garantia de acesso a mecanismos de proteção internacional, como a solicitação de refúgio.

Neste estudo, buscaremos compreender os critérios orientadores dos atos normativos editados pelo governo brasileiro relativos à gestão de fronteiras no contexto da pandemia – se de caráter sanitário e científico ou apenas político e ideológico. Ainda, analisaremos a “seleção” do perfil migratório desejado no país conforme interesses econômicos dos governantes, e não propriamente visando conter a disseminação do vírus.

Para tal, realiza-se uma análise histórica da construção das políticas migratórias no país, destacando sua íntima relação com os processos coloniais e interesses nacionais voltados à criação do mercado de trabalho brasileiro. Em um segundo momento, serão abordadas as primeiras normativas editadas pelo governo para a agenda em questão, contemplando seus aspectos técnicos

e principais diretrizes determinadas. A última parte do artigo se dedica a uma análise sobre a maneira como foi conduzida a regulamentação da temática migratória, sob o recorte da migração laboral, durante a pandemia, buscando demonstrar uma incompatibilidade com parâmetros sanitários próprios do contexto mundial, bem como indicando a reprodução de um viés historicamente discriminatório na construção da política migratória no Brasil.

2 PANORAMA HISTÓRICO DA MIGRAÇÃO LABORAL NO BRASIL

A imigração no Brasil não é fenômeno recente na história e assumiu diversas facetas ao longo do tempo. A herança da colonização de exploração instaurada no país imprimiu marcas que se reproduzem até hoje (HOLANDA, 1995), sendo este um dos principais pontos de partida para várias investigações e, dentre elas, o repasse histórico da migração laboral.

Ao analisar o tratamento dado à temática migratória pelo Estado brasileiro, percebe-se que a imigração sempre teve um tratamento utilitarista, atrelado a fins de povoamento, substituição de mão de obra e constituição da identidade nacional (LOPES, 2009), como se passará a explorar e relacionar, posteriormente, com a crítica aos atos normativos editados pelo governo brasileiro em tempos de pandemia.

Assim como no período colonial, a mão de obra escravizada também foi utilizada largamente durante o Império, até a segunda metade do século XIX, quando foram editadas medidas normativas que buscavam abolir gradualmente essa forma de uso do trabalho humano. Em especial a partir da abolição da escravatura, percebe-se um movimento que privilegia “importar brancos do que treinar e incorporar ‘pardos’ ao processo produtivo” (LOPES, 2009, p. 558). Nesse momento, em vez de se utilizar a grande quantidade de mão de obra livre nacional, optou-se pela importação de migrantes internacionais para atender às necessidades produtivas do país. Tal opção estaria respaldada, segundo Kowarick (1994), na narrativa da suposta existência de um repúdio ao trabalho, por parte dessa própria população livre, visto que o trabalho braçal no Brasil significava a maior forma de degradação do indivíduo (decorrência da imagem do trabalho escravizado). O mesmo se estendia aos fazendeiros, que reputavam à massa nacional a fama de “inservíveis ao trabalho”, além de temerem rebeliões e levantes populares.

Nota-se que, antes mesmo da abolição da escravidão, a mão de obra imigrante já era impulsionada pelo governo brasileiro, com o intuito de garantir que esses indivíduos (desconhecedores das normas e instituições do Brasil e geralmente oriundos de situações precárias de vida em seus países de origem) servissem de mão de obra barata e facilmente explorável. A meta do governo e das elites agrárias era superexplorar o trabalhador migrante a fim de substituir da forma mais equivalente possível a mão de obra escravizada, garantindo a manutenção dos níveis de produção.

Assim, é preciso considerar que a evolução do direito migratório brasileiro e, conseqüentemente, da migração internacional no país, está intimamente ligada ao projeto de colonização aqui implementado, pois “(...) nunca foi intenção das elites aproveitar a mão de obra dos escravos ou dos empobrecidos no Brasil” (LOPES, 2009, p. 558). Após a abolição formal da escravidão em 1888, a vinda de migrantes internacionais no início da primeira república foi bastante estimulada, também alavancada pelo discurso eugenista prevalecente à época. Entre 1882 e 1934, a vinda de migrantes ao Brasil alcançou o montante de aproximadamente 4,5 milhões de pessoas (LOPES, 2009).

Mais tarde, no início do século XX, o incremento da industrialização e da urbanização no Brasil intensificou as contradições político-econômicas, e a imagem do migrante internacional sofreu uma mudança de *status* perante a sociedade brasileira (SOUTO MAIOR, 2017). Isto porque, aos poucos e de forma crescente, este foi associado a movimentos contra a segurança nacional – como ilustra o Decreto nº 1.641 de 1907, que estabelecia a expulsão do “*estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública*”. A partir desse período, inicia-se uma segmentação dos direitos de migrantes internacionais, aliada a uma tentativa de valorização da mão de obra nacional (que, por tanto tempo, foi abandonada e vista como incapaz)⁵.

Percebe-se que a ideia do governo em relação aos migrantes internacionais era de desconfiança e questionamento sobre potenciais instabilidades trazidas pelas suas comunidades ao país, uma vez que se acreditava que tais grupos “poderiam criar uma economia, uma cultura ou até mesmo uma política paralela (e eventualmente oposta) à do governo central” (LOPES, 2009, p. 279).

Posteriormente, com a outorga da Constituição de 1967, a implantação da doutrina de segurança nacional pela ditadura civil-militar e a recuperação econômica dos países europeus, segundo Lopes (2009), a migração perde escala no Brasil a partir da década de 70 e só volta a ser objeto de preocupação dos governantes a partir da década de 80 – quando censos demográficos mostraram movimentos de saída de brasileiros do país⁶.

Nesse momento, o direito dos migrantes internacionais foi inserido em uma perspectiva repressiva, na qual direitos sociais foram relativizados e verdadeiras afrontas às garantias individuais (sobretudo com a edição dos Atos Institucionais) foram impostas. Direitos de diversas parcelas da população foram violados durante o regime ditatorial e é neste contexto que ocorre a aprovação da Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980 (também chamada de Estatuto do Estrangeiro), responsável pela criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e principal fonte do Direito Migratório Brasileiro pelas décadas seguintes.

Naquele momento, o Brasil era um país urbanizado e em processo de industrialização, com carência de mão de obra qualificada, de modo que não havia interesse, por parte do regime militar, em atrair migrantes internacionais que não atendessem a esta demanda. Havia, então, um duplo movimento:

por um lado, uma perspectiva restritiva que encarava o migrante internacional como uma ameaça à segurança nacional e, por outro lado, passou-se a permitir somente a migração de mão de obra qualificada, voltada às demandas do mercado de trabalho brasileiro (LOPES, 2009).

Quando se iniciou o processo de reabertura democrática, a Constituição vigente já não se amoldava aos novos parâmetros de respeito aos direitos e garantias individuais que se pretendia consolidar e, em 1987, foi instituída uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta teve como resultado a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a qual garante igualdade de direitos a todos, inclusive migrantes internacionais.

Mesmo sob as novas diretrizes, o Estatuto do Estrangeiro prevaleceu até 2017, quando foi finalmente editada a Lei 13.445 (“Lei de Migração”). Houve uma importante mudança de mentalidade em relação à antiga legislação no país, visto que, em vez de caracterizar o migrante internacional como uma ameaça à segurança nacional, pautou-se pela centralidade dos seus direitos humanos. Alinha-se, enfim, a legislação infraconstitucional à CRFB/88. Garante-se, com a legislação mencionada, um novo entendimento sobre a política migratória brasileira, pautada nos direitos humanos e no reconhecimento do migrante internacional como sujeito de direitos e deveres. Além de modificar até mesmo a utilização da palavra anacrônica “estrangeiro” – que se refere ao estranho⁷ – passando a referir-se ao “imigrante”, a lei também previu vários instrumentos de afirmação dos direitos, como se observa no seu artigo 3º, o qual estipula princípios e diretrizes.

Na seara trabalhista, menciona-se a inclusão da previsão expressa do repúdio e prevenção à xenofobia e a quaisquer formas de discriminação; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; e a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas⁸. Percebe-se que, ao menos, a formalidade da norma se mostra favorável aos direitos do trabalhador migrante.

Deve-se mencionar que, apesar de o Brasil não ter ratificado a Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias (1990) da ONU nem a Convenção nº 143 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre migrações em condições abusivas e promoção de igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes, percebe-se que, em âmbito interno, a leitura sistemática da CRFB/88 e das normativas infraconstitucionais promove grandes avanços na questão migratória.

No entanto, a prática demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a efetivação de todo o processo evolutivo que culminou na consolidação da Lei de Migração. Embora esta represente um avanço em muitos aspectos, houve diversos vetos presidenciais que interferiram no espírito originário da lei aprovada (SIMIONI; VEDOVATO, 2018), contradizendo o apelo da ONU e de movimentos sociais. Além disso, a regulamentação da Lei pelo Decreto nº 9.199/2017 foi alvo de críticas por conter aspectos contrários à própria Lei de

Migração e também por submeter a regulamentação de direitos criados pela lei a portarias e atos normativos inferiores e posteriores ao próprio decreto regulamentador⁹.

Desta forma, podemos verificar que o descompasso entre a Lei de Migração e atos normativos infralegais emitidos pelo Poder Executivo voltados à formulação da Política Migratória Nacional não constituem fato novo, sendo, em realidade, prática comum na história recente do direito migratório no Brasil.

A recente edição das portarias para controle das fronteiras brasileiras reforça esse desalinhamento em relação às da Lei de Migração de 2017 – marcada pela garantia dos direitos da população migrante. Percebe-se, inclusive, que na formulação efetiva das políticas públicas migratórias atuais as raízes da concepção que se tem dos migrantes internacionais transitam, ainda, entre ideários passados. Há reiteração de discursos obsoletos aqui já mencionados, como: (i) utilização da mão de obra migrante como descartável e mais barata; (ii) exclusão e marginalização sob o discurso de ameaças à soberania nacional; e (iii) prevalência e incentivo da migração internacional selecionada de indivíduos qualificados e de países específicos, sob uma perspectiva discriminatória e eugenista.

Na sequência, se buscará detalhar o objeto das referidas portarias editadas pelo governo brasileiro que pautaram o regime jurídico para o fechamento de fronteiras e outras decisões em matéria de migração no Brasil durante o período de pandemia.

3 O REGIME BRASILEIRO DE CONTROLE DAS FRONTEIRAS DURANTE A CRISE DO CORONAVÍRUS: PERSPECTIVAS DE UM VIÉS POLÍTICO

Conforme explorado na seção anterior, a trajetória política e social brasileira revela que o percurso da migração laboral no país foi marcado por narrativas que fomentaram a caracterização da mão de obra migrante como descartável ou como fator de ameaça à segurança nacional. Essa perspectiva, contudo, não ficou restrita ao passado, e ainda se faz presente na política migratória brasileira, como no caso das portarias editadas pelo governo brasileiro em 2020 no contexto do combate ao coronavírus no país.

Não se questiona aqui a necessidade de uma regulamentação especial para o fluxo migratório com destino ao Brasil durante a pandemia, visto que a transmissão da doença se mostrou ocorrer principalmente pela via interpessoal, ganhando força global a partir do deslocamento de pessoas entre países. No entanto, um olhar atento às restrições impostas à mobilidade nas fronteiras brasileiras aponta que, nas normativas em questão, o viés político-econômico teve maior peso nas escolhas de autoridades federais, em detrimento dos critérios sanitários.

Uma das primeiras reações normativas nesse sentido foi a edição da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (“Lei 13.979/2020”), que dispôs sobre as “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus responsável pelo surto de 2019”, trazendo definições para termos que passaram a integrar o vocabulário popular como “isolamento” e “quarentena” (Art.2º, I e II), bem como estabelecendo medidas como a restrição de entrada e saída do Brasil.

Pode-se dizer que a legislação garantiu previsões gerais, dentre as quais o condicionamento da aplicação de medidas previstas na lei conforme a correspondente evidência científica e análises sobre as informações estratégicas em saúde¹⁰, dispondo, expressamente, sobre o direito de todos à dignidade e o respeito aos direitos humanos¹¹. No que tange à regulamentação da legislação sobre entrada e saída no país, a lei submete a expedição de atos normativos infralegais¹² do Ministério de Estado da Saúde e ao Ministério de Justiça e Segurança Pública, sobre os quais se pretende discorrer no presente capítulo.

Preliminarmente, cabe destacar aqui que as portarias são atos administrativos hierarquicamente inferiores à Constituição ou à legislação, e têm como objetivo definir parâmetros concretos para garantir a aplicação correta de tais normas superiores. Embora exista certa liberdade para definição de termos nas portarias (normalmente considerando aspectos técnicos de cada Ministério, por exemplo), estas estão necessariamente submetidas à legislação de referência, devendo respeitar seus pressupostos e diretrizes. É importante ter isso em vista ao analisar as portarias publicadas pelas autoridades brasileiras, considerando os parâmetros sanitários da pandemia, bem como as garantias legais determinadas na Lei de Migração.

A primeira medida adotada para restringir a entrada no Brasil foi a Portaria nº 120, de 17 de março de 2020 (“Portaria 120/2020”). Assinada pelos ministros da Saúde, Casa Civil e Justiça, a norma previu a restrição excepcional e temporária de entrada de “estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela” no Brasil. Justificou-se tal restrição a partir de recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), formalizada por meio da Nota Técnica nº 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, de 17 de março de 2020. Vale destacar aqui que, apesar de ser a referência técnico-científica para a restrição, o conteúdo da Nota em questão não é público¹³.

A Portaria 120/2020 restringiu, então, pelo prazo de 15 dias, a entrada – por rodovias ou outros meios terrestres (sem restrição de vias aéreas) – de migrantes que buscavam ingressar no país a partir ou por meio da Venezuela; com algumas exceções¹⁴, como a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas¹⁵ pelas autoridades sanitárias locais.

Foram criadas, ainda, sanções ao descumprimento da Portaria, dentre as quais destacamos a “*inabilitação de pedido de refúgio*”, previsão inédita e estranha ao ordenamento jurídico brasileiro e internacional relacionado ao

refúgio. Cabe apontar que também são previstas as penas de responsabilização civil, administrativa e penal, bem como a possibilidade de repatriação ou deportação imediata.

Trata-se de um exemplo da desproporcionalidade na imposição de barreiras sanitárias para a mobilidade de grupos sociais vulneráveis específicos, visto que, conforme estatísticas da OMS para a incidência da Covid-19 no mundo, no contexto da publicação da Portaria 120/2020, a Venezuela não apresentava um perfil epidemiológico de alto risco para o Brasil¹⁶. Isso porque, na data de assinatura do instrumento, a República Bolivariana da Venezuela registrava 16 casos confirmados e nenhuma morte em decorrência do novo coronavírus. Embora preocupante, tal quadro pode ser considerado menos grave se comparado ao de países como China, Itália e Estados Unidos que, naquele mesmo momento, registravam, respectivamente, 81.120, 31.510 e 3.540 casos confirmados; e 3.231, 2.505 e 58 mortes. Mesmo no Brasil, a situação também era mais grave do que na Venezuela, com um registro de 238 casos confirmados e nenhum óbito¹⁷.

Considerando tais dados, uma hipótese possível para rigidez da restrição a fluxos vindos da Venezuela é que tal determinação se deve menos a fatores sanitários e mais a questões políticas. Isso porque, além de estar entre os países com os quais a diplomacia brasileira tem mantido relações conflituosas desde 2019, sob a gestão do presidente Jair Bolsonaro, a Venezuela também é o local de origem de 134.804 mil indivíduos que, entre 2016 e 2019, solicitaram refúgio formalmente junto à Polícia Federal brasileira, conforme dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)¹⁸.

A restrição à Venezuela, como exemplo de atuação puramente política do governo, foi prorrogada mesmo após diversas flexibilizações garantidas por atos normativos posteriores. Ao mesmo tempo, a rigidez e especificidade da medida não parecem ser compatíveis com o atual quadro epidemiológico da América do Sul, no qual, entre os estados fronteiriços ao Brasil, os maiores índices de contaminação e mortes têm sido registrados no Peru e na Colômbia: 600.438 e 551.696 casos confirmados e 27.813 e 17.612 óbitos, respectivamente. Na Venezuela, no mesmo período, foram 40.338 casos acumulados e 337 mortes¹⁹.

Considerando esse contexto epidemiológico e a reiterada exclusão de trânsito internacional originado na Venezuela das flexibilizações para entrada autorizada no Brasil, a política do governo brasileiro para controle de fronteiras na pandemia leva a crer que a restrição em questão se deve mais ao perfil do fluxo migratório vetado do que propriamente à ameaça sanitária representada ao Brasil no contexto da pandemia. Nesse sentido, a postura adotada pelo governo brasileiro suscita importante reflexão sobre a instrumentalização do aparato legal de combate ao coronavírus para dificultar o acesso de migrantes internacionais ao Brasil e, com isso, aos seus direitos à solicitação de refúgio e à proteção internacional.

Posteriormente, foram editadas novas portarias de restrição de entrada de pessoas no Brasil. A Portaria nº125, de 19 de março de 2020 (“Portaria 125/2020”), estendeu a restrição de entrada no país aos demais países que perfazem a fronteira terrestre do Brasil (Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname), com exceção do Uruguai – objeto de portaria à parte. A Portaria 125/2020 regulou apenas o impedimento de entrada por rodovias ou outros meios terrestres, inexistindo, até aquele momento, qualquer restrição de entrada por via aérea de nacionais destes países ao Brasil.

Apesar de os textos das portarias 120 e 125 coincidirem em grande parte, existem distinções. Enquanto o art. 3º da Portaria 125/2020 elencou fundamentação genérica²⁰, amparada em recomendação técnica da Anvisa, o art. 3º da Portaria 120/2020 mencionou, de maneira específica, o fundamento das medidas impostas contra migrantes oriundos da Venezuela, como a menção à (i) *dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2*; e (ii) *dificuldade de impedir a disseminação do coronavírus SARS-CoV-2*.

Percebe-se também que a Portaria 125 estabeleceu flexibilidade maior ao tráfego de residentes de cidades gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre, situação que não é privilegiada pela Portaria 120/2020, a qual versa somente sobre a Venezuela²¹, caracterizando, novamente, uma escolha política.

Já a Portaria nº 126/2020, de 19 de março de 2020 (“Portaria 126/2020”), dispôs pela primeira vez sobre a restrição de entrada no Brasil por via aérea, conforme a nova recomendação técnica nº 27/2020 da Anvisa, explicitando alguns países: China, países membros da União Europeia, Islândia, Noruega, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Austrália, Japão, Malásia e Coreia do Sul²². Esta portaria manteve as mesmas sanções para o descumprimento das suas previsões que as portarias anteriores e inovou nas hipóteses de permissão de entrada, garantindo mais exceções²³, como a possibilidade de entrada de imigrante com prévia autorização de residência, de profissional vinculado a organismo internacional, a atividades de transporte de cargas, entre outros.

Em momento posterior, a Portaria nº 132, de 22 de março de 2020 (“Portaria 132/2020”), foi editada para regular especificamente a restrição de entrada no país de “estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai”. O instrumento repete a estrutura das anteriores, mas parece conferir condições mais benéficas. Isto porque, enquanto as anteriores garantiam exceções apenas àqueles que possuíam autorização de residência definitiva no Brasil, a Portaria 132/2020 substitui esta previsão por “estrangeiro residente no Brasil” e garante também ao núcleo familiar²⁴ (cônjuge ou companheiro uruguaio de brasileiro ou uruguaio que tenha filho brasileiro) a entrada no Brasil, sem a necessidade de autorização de residência ou regularização migratória.

A Portaria nº 133 de 23 de março de 2020 (“Portaria 133/2020”) renovou e complementou as restrições de entrada por via aérea, inserindo a República Islâmica do Irã na lista de países. Além disso, inovou ao tratar das exceções à

restrição de entrada, trazendo redação distinta e com mais detalhes em relação às anteriores²⁵. Tal norma foi revogada e renovada pela Portaria nº 152, de 27 de março de 2020 (“Portaria 152/2020”).

A Portaria 133/2020 também foi complementada pela Portaria nº 149, de 27 de março de 2020 (“Portaria 149/2020”), que estabeleceu a proibição de entrada de migrantes no Brasil, independentemente da nacionalidade, em trânsito internacional por via aérea, quando o país de destino ou de sua nacionalidade não admitir o seu ingresso por via aérea, terrestre ou aquaviária. Além disso, previu que empresas aéreas devem impedir o embarque de estrangeiros com destino ao Brasil na situação narrada acima.

A Portaria nº 47, de 26 de março de 2020, (“Portaria 47/2020”), por sua vez, foi editada com a finalidade de restringir, por 30 dias, o desembarque por via aquaviária de migrantes em porto ou ponto no território brasileiro, independentemente de sua nacionalidade. A norma também estabeleceu as situações em que o desembarque seria excepcionalmente autorizado e manteve as mesmas hipóteses de inaplicabilidade das restrições, com pequenas alterações na redação do dispositivo. Nota-se que a Portaria 47/2020 pode representar um viés mais igualitário ao não fazer distinção entre a nacionalidade dos indivíduos, fazendo uma restrição genérica.

Entre o fim de março e meados de abril, foram publicados diversos instrumentos destinados a renovar as medidas de restrição de entrada no país, com poucas mudanças em relação aos textos das normas anteriores. Nesse sentido, para fins de menção a todas as medidas adotadas pelo governo, destacam-se: a Portaria nº 158, de 31 de março de 2020, que renovou as previsões da Portaria 120/2020 (restrição específica de entrada por rodovia ou outros meios terrestres de não nacionais provenientes da Venezuela); a Portaria nº 8, de 2 de abril de 2020, que renovou as medidas da Portaria 125/2020; e a Portaria nº 195, de 20 de abril de 2020, que prorrogou por trinta dias a Portaria 132/2020 (restrições relacionadas ao Uruguai).

Ainda durante o mês de abril, ocorreram consecutivas revogações das portarias que dispunham sobre restrições por modalidades específicas de transporte, tendo sido substituídas pelas Portarias Interministeriais nº 201, nº 203 e nº 204, tratando do transporte aquaviário, aéreo e terrestre, consecutivamente.

Nesse momento, ainda que as diretrizes brasileiras tenham sido atualizadas, passando a incluir mais países à lista de locais de origem com restrição de entrada no Brasil, as determinações estabelecidas para migrantes internacionais de algumas localidades (como é o caso do trânsito originado na Venezuela) continuaram comparativamente desproporcionais, principalmente sob o aspecto sanitário. Desde maio de 2020, com a publicação da Portaria 204/2020, por exemplo, os *“estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela”* são o único grupo para o qual não se aplica a flexibilização de entrada no Brasil para casos de migrantes que se enquadrem como cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro, ou que sejam portadores do Registro Nacional Migratório (RNM).

Enfim, em 22 de maio, foi publicada a Portaria nº 255 (“Portaria 255/2020”), unificando os regimes jurídicos expostos nas portarias de abril e consolidando as determinações sobre restrições de entrada no Brasil por todos os meios de transporte e por migrantes de quaisquer nacionalidades, pelo prazo de 30 dias. Em seguida, essa determinação foi prorrogada por mais 15 dias, com a publicação da Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020.

Percebe-se que o início da regulamentação dos fluxos migratórios no Brasil, durante o período inicial do combate à Covid-19, foi permeado por atos normativos infralegais dotados de grande discricionariedade que, em diversas situações, traduziram-se em claras escolhas mais políticas do que propriamente técnicas, ou sanitárias. A partir do final do mês de maio de 2020, o ritmo de publicação das portarias sofreu desaceleração e parece ter havido uma consolidação dos textos já publicados, garantindo certa uniformidade à política temporária de controle das fronteiras. Entre junho e agosto, os atos normativos nesse sentido continuaram a ser expedidos, mas com maior interstício temporal e sinalizações graduais de retomada de alguns fluxos migratórios, como se analisará no próximo tópico.

4 CRÍTICAS À CONDUÇÃO POLÍTICA DO CONTROLE DE FRONTEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA: A REPRODUÇÃO DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E DISCRIMINATÓRIA NA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Conforme exposto, as primeiras portarias editadas pelo governo brasileiro para o controle das fronteiras durante a pandemia do novo coronavírus revelam forte caráter político das diretrizes adotadas, em detrimento de critérios técnicos, condizentes com o contexto epidemiológico mundial. Essa perspectiva se mantém nas últimas portarias publicadas até o fechamento do presente artigo: Portaria nº 340 de 30 de junho de 2020 (“Portaria 340/2020”); Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020 (“Portaria 1/2020”); e Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020 (“Portaria 419/2020”). Além de repetirem as diretrizes centrais estabelecidas nas regulamentações anteriores, as referidas portarias trazem previsões que provocam importantes reflexões sobre a construção histórica da figura do trabalhador migrante no Brasil e sobre a manutenção da perspectiva utilitarista a partir da qual essa figura ainda é vista pelas autoridades brasileiras.

É importante ressaltar que diferentes formas de mobilidade humana tiveram também diferentes impactos sobre a disseminação do novo coronavírus. Levantamento feito pelo “The Intercept”, em abril de 2020, mostrou que viagens originadas na Europa foram responsáveis por levar os primeiros casos de coronavírus a pelo menos 93 países. Esse cenário indica que os principais agentes disseminadores do vírus internacionalmente são aqueles

que enfrentam menos barreiras para se deslocarem e, por isso, o fazem de forma mais ágil. Assim, como aponta Ruseishvili (2020), turistas, políticos e executivos estariam entre os perfis mais propensos a transmitir doenças infecciosas, se comparados com migrantes internacionais e deslocados forçados, cujo deslocamento é muitas vezes mais lento e cuja permanência nos locais de instalação tende a ocorrer por mais tempo.

Ao mesmo tempo, a mobilidade de profissionais dos setores tidos como “essenciais”, do ponto de vista socioeconômico, foi garantida ao longo de toda a pandemia – por meio de procedimentos excepcionais para os envolvidos em atividades de logística, abastecimento, transporte e administração pública. E, ao final de junho de 2020, outras categorias migratórias vinculadas a atividades econômicas passaram a vislumbrar a flexibilização das regras para seu ingresso no Brasil, com a publicação da Portaria 340/2020.

Além de consolidar as restrições contidas na Portaria 255/2020, a Portaria 340/2020 inaugura certa flexibilização das restrições de entrada pela via aérea àqueles com intenção de estabelecer residência por tempo determinado no país, desde que portadores de visto temporário adequado para as seguintes finalidades: (i) visita de curta duração, sem a intenção de estabelecer residência; (ii) caso de dispensa de visto, cuja finalidade da visita é realizar atividades artísticas, desportivas ou de negócios; (iii) visto temporário, com residência por tempo determinado para a realização de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; estudos; trabalho; investimento; reunião familiar; ou atividades artísticas ou desportivas.

Somada às excepcionalidades mencionadas acima, acrescenta-se a exclusividade de entrada em alguns aeroportos do país²⁶: (i) Aeroporto Internacional de São Paulo - Governador André Franco Montoro (Guarulhos/SP); (ii) Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão - Rio de Janeiro/RJ); (iii) Aeroporto Internacional de Viracopos (Campinas/SP); e (iv) Aeroporto Internacional de Brasília - Presidente Juscelino Kubitschek (Brasília/DF). Percebe-se que as flexibilizações de entrada no Brasil são destinadas a migrantes portadores de visto de investidor ou de trabalho, limitando a entrada a aeroportos que figuram entre as principais infraestruturas de conexão aérea nacional, localizados em relevantes eixos econômicos do Brasil.

Assim, nota-se que, com exceção da categoria de “reunião familiar”, a lista de justificativas autorizadas para ingresso no país, a partir de junho de 2020, é predominantemente marcada por atividades remuneradas ou relacionadas a dinâmicas financeiras que apresentam, portanto, alto valor agregado. Considerando ser este o primeiro momento de reabertura das fronteiras, fica evidente a prioridade dada pelas autoridades brasileiras à retomada da normalidade de tais fluxos, que envolvem migrantes internacionais tradicionalmente tidos como objeto de interesse econômico por parte do governo. Como consequência, são discriminados os grupos que, a priori, não

correspondem imediatamente a tal perfil de mão de obra qualificada, como migrantes internacionais em situação de vulnerabilidade (como solicitantes de refúgio e refugiados).

Neste momento, apesar de altos índices de contaminação ainda serem registrados em alguns países, como os Estados Unidos, vale ressaltar que a origem dos fluxos aéreos deixou de ser um ponto de atenção e, em termos de diretrizes sanitárias, a Portaria 340/2020 determinou apenas (i) a obrigatoriedade de apresentação (por parte do passageiro) de atestado médico indicando a não infecção pelo novo coronavírus; e (ii) a responsabilidade dos aeroportos e companhias aéreas em realizar tal verificação e implementar os protocolos sanitários estabelecidos pela Anvisa.

Ao final de julho foi editada a Portaria 1/2020, assinada pelos ministros da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura e da Saúde. O principal ponto da normativa é a ampliação da permissão de entrada no país por via aérea, mantendo apenas a restrição total do ingresso por meios terrestres ou aquaviários. Contudo, destaca-se a restrição de entrada de fluxos migratórios pelos aeroportos localizados nos estados de Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia, Rio Grande do Sul e Tocantins.

Com a publicação da Portaria 1/2020, o controle sobre o *status* epidemiológico dos migrantes que chegam ao Brasil pelos aeroportos ficou ainda mais fragilizado, pois a exigência do atestado médico indicando resultado negativo para Covid-19 (determinada pela Portaria 340/2020) é substituída pela apresentação de um comprovante de aquisição de seguro-saúde válido no país, por todo o período da viagem. Essa flexibilização sanitária chama atenção, sobretudo, por definir parâmetros de controle epidemiológico relativamente mais brandos do que procedimentos impostos durante toda a pandemia aos brasileiros e migrantes internacionais com *status* de residência permanente que retornam ao Brasil, como a realização de testagem e a recomendação de realização de isolamento social pelo período de 14 dias após reingresso no país.

Em 26 de agosto de 2020, a Portaria 1/2020 foi substituída pela Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS Nº 419 (“Portaria 419/2020”) – instrumento vigente no momento de fechamento deste artigo. Além de manter a flexibilização de entrada por via aérea, em contraposição à restrição de acesso por meios terrestre e aquaviário, a Portaria 419/2020 traz mais especificações sanitárias, determinando que o seguro-saúde exigido de migrantes internacionais deve apresentar: (i) prazo de validade correspondente ao período programado da viagem; (ii) cobertura mínima de R\$ 30.000,00; e (iii) ser firmado em língua portuguesa ou inglesa. Mais uma vez, vale destacar que os critérios estabelecidos parecem incompatíveis com a gravidade do contexto epidemiológico mundial, além de reforçarem obstáculos burocráticos e financeiros à mobilidade de migrantes internacionais como solicitantes de refúgio e refugiados.

Assim, a análise das últimas portarias publicadas pelo governo brasileiro reforça a opção política pela instrumentalização do contexto da pandemia para a implementação de diretrizes migratórias divergentes daquelas determinadas

pela Lei de Migração – essencialmente pautada na prevenção à discriminação contra imigrantes, assim como na garantia de oportunidades aos migrantes internacionais. Isso porque, se por um lado os fluxos migratórios marcados por motivações humanitárias foram impactados de forma predominantemente negativa pelas determinações de restrição excepcional e temporária de entrada no Brasil em decorrência da Covid-19, os critérios sanitários evocados para controle da pandemia parecem ter sido mais flexíveis quando aplicados aos migrantes internacionais vinculados a atividades profissionais e categorias de mão de obra mais qualificada – perfil historicamente “desejado” por autoridades e pelas elites brasileiras, conforme apontado.

Em momentos de crise, quando se exaltam as justificativas de segurança nacional e de proteção das fronteiras, remonta-se de maneira mais evidente a um passado em que o migrante internacional era visto como ameaça. Nota-se que as escolhas políticas relacionadas à migração, historicamente utilitaristas, confirmam-se também em tempos de pandemia na medida em que apenas alguns indivíduos são considerados aptos a entrar no Brasil.

Assim, desde o início da pandemia, apesar do discurso de tom “neutro” adotado nas portarias e respaldado no caráter técnico demandado pela situação de calamidade pública estabelecida no país, as decisões políticas tomadas pouco se baseiam no objetivo de proteção de vidas e contenção da disseminação do vírus. Em vez disso, aproveitam-se para realizar uma categorização política e econômica entre os migrantes internacionais que são bem-vindos ao Brasil, tornando ainda mais escassas as oportunidades àqueles que buscam acolhimento humanitário no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da leitura histórica da migração laboral no país, percebe-se que persistem marcas tanto da visão utilitarista do migrante internacional quanto de sua potencial ameaça à segurança nacional, oscilando entendimentos de acordo com as vontades políticas e interesses econômicos de cada contexto.

O reconhecimento deste direcionamento historicamente colonizador no tratamento dado pelos governantes brasileiros aos migrantes internacionais é fundamental para desconstruir o falso ideário propagado no Brasil, segundo o qual este seria “um país aberto a uma imigração sem controle estatal e que seus processos migratórios não trouxeram as características de preconceitos raciais e religiosos característicos da sociedade brasileira.” (LOPES, 2009, p. 637).

Em época de pandemia, embora as autoridades brasileiras tenham minimizado a gravidade da disseminação do vírus no país – culminando na escalada do número de casos e óbitos no decorrer dos últimos meses –, fica claro que o contexto sanitário foi utilizado de forma discriminatória em relação a determinados fluxos migratórios, em especial aqueles em vulnerabilidade

social. Retoma-se assim o duplo movimento já ocorrido na história, no qual uma perspectiva restritiva, que entende o migrante internacional como uma ameaça à segurança nacional, convive com a permissão e o incentivo da entrada de mão de obra qualificada e originária de alguns países estratégicos para o Brasil.

A partir das decisões que fundamentam o regime jurídico das Portarias analisadas, o país provou ser demasiadamente refratário ao refúgio ao burocratizar ainda mais o processo de solicitação de tal proteção internacional, esvaziando qualquer visão protetiva e humanitária ao acolhimento de migrantes mais vulneráveis. Ao flexibilizar as restrições permitindo o acesso por via aérea para visitantes e portadores de visto de negócios, mas, ao mesmo tempo, mantendo a restrição ao acesso por via terrestre para migrantes que buscam o refúgio, escancara-se a categorização política entre a migração favorável aos interesses político-econômicos do país, de migrantes mais afortunados e que investem no país, e a migração que se deseja evitar, de migrantes em situação de vulnerabilidade e precariedade que acessam o país em busca de acolhimento.

As reflexões levantadas no presente artigo são de extrema relevância, considerando que ainda não está claro quando a pandemia será de fato controlada, seja por meio da ampla vacinação da população mundial, seja pela descoberta e consolidação de um tratamento específico para combate do novo coronavírus. Nesse sentido, a situação de “restrição excepcional e temporária” aos deslocamentos humanos deve se manter em todo o mundo. No caso do Brasil, esse cenário causa preocupação pois, caso o regime jurídico de controle das fronteiras siga flexibilizando critérios sanitários em benefício de fluxos migratórios economicamente desejáveis, o país não só vai continuar agravando a crise de saúde nacional e internacional em decorrência da transmissão da Covid-19, mas também seguirá inviabilizando o acesso à proteção internacional e ajuda humanitária a grupos migratórios em situação de vulnerabilidade social.

NOTAS

¹ “OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus”. 30 de janeiro de 2020. Disponível em: < https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812>. Acesso em: 22 ago. 2020.

² Dados referentes ao dia 26 de agosto de 2020.

³ Dados referentes ao dia 26/08/2020, retirados da base da OMS “Covid-19 Global Data”. Disponível em: <<https://covid19.who.int/region/amro/country/br>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁴ Organização Internacional para as Migrações. “Global Mobility Restriction Overview”. 17 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%9417-august-2020>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

⁵ Algumas normas são bastante representativas deste período, como por exemplo: (i) a chamada lei dos dois terços (Decreto nº 19.482 de 1930), que cria proteção ao mercado nacional e limita a entrada no país dos denominados estrangeiros de terceira classe; (ii) Decreto nº 19.770 de 1931, que impede a participação na atuação sindical; (iii) Decreto Lei nº 1.545 de 1939, que proibia o uso de línguas estrangeiras nas repartições públicas, no recinto das casernas e durante o serviço militar; dentre outros diversos atos normativos.

⁶ Segundo o Professor João Carlos Jarochinski Silva, causou espanto às autoridades que muitos brasileiros estivessem deixando o país, tendo como destinos principais os Estados Unidos, Portugal e Japão. Segundo o autor, formou-se “uma série de grupos e de indivíduos que se destacam pela defesa dos direitos e das condições de vida dos brasileiros, o que também fez com que os órgãos estatais atentassem para essa questão, fortalecendo o tema” (SILVA, 2018, p. 637).

⁷ Em entrevista ao jornal “O Estrangeiro”, Rosana Baeninger explica que: “Do ponto de vista sociológico, o estrangeiro é o outro. Então, estamos dizendo que ele nunca vai ser igual a nós. E as políticas migratórias não podem ser pensadas como questão da segurança nacional”. Migrantes ou estrangeiros? O Estrangeiro, 05/06/2016. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2016/06/05/migrantes-ou-estrangeiros/>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

⁸ Lei 13445/2017, artigo 3º, incisos II, IX e X.

⁹ A fim de exemplificar, citamos a previsão, contida no Decreto nº 9.199/2017, de prisão para migrantes irregulares conforme solicitação da Polícia Federal, contrariando o próprio Art. 3º, III da Lei de Migração que estabelece como princípio da política migratória brasileira a “não criminalização da migração”.

¹⁰ Art. 3º parágrafo 1º, Lei 13.979.

¹¹ Art. 3º, parágrafo 2º, III, Lei 13.979.

¹² Art. 3º, parágrafos 5º e 6º, Lei 13.979.

¹³ Ressalta-se que a referida recomendação da Anvisa não está disponível no site da Agência e, quando formalmente solicitada ao órgão em questão por meio da Central de Atendimento Online, em 13 de agosto de 2020, o acesso à íntegra do documento foi negado (sob alegação de se tratar de “documento preparatório”, conforme Decreto Federal 7.724/2012).

¹⁴ Art. 4º, Portaria 120/2020.

Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica:

I - ao brasileiro, nato ou naturalizado;

II - ao imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro;

III - ao profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado; e

IV - ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro.

¹⁵ Art. 5º, II, Portaria 120/2020.

¹⁶ Embora os autores do artigo reconheçam a possibilidade de subnotificação para os dados sobre casos e óbitos vinculados à Covid-19 em todo o mundo – seja pela ausência de recursos para a realização de ampla testagem em alguns Estados, ou pela eventual falta de transparência por parte de governos ao reportarem sua situação interna à Organização Mundial da Saúde (OMS); a base de dados em questão foi utilizada como referência em função da relevância

histórica da OMS, da abrangência geográfica de sua atuação e do papel de liderança que a Organização tem desempenhado no monitoramento e orientação acerca dos impactos da pandemia vinculada ao novo coronavírus (SARS-CoV-2).

¹⁷ Dados referentes ao dia 17/03/2020, retirados da base da OMS “Covid-19 Global Data”, disponível em: <<https://covid19.who.int/WHO-COVID-19-global-data.csv>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

¹⁸ Dados compilados pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), a partir do Sistema de Tráfego Internacional - Módulo de Alertas e Restrições (STI-MAR), gerido pela Polícia Federal. Base de dados disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/PLANO_TABULAR_CONJUNTURAL.rar>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁹ Dados referentes ao dia 26/08/2020, retirados da base da OMS “Covid-19 Global Data”, disponível em: <<http://covid19.who.int/WHO-COVID-19-global-data.csv>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

²⁰ A Portaria 125/2020 traz como fundamento nova Nota Técnica da Anvisa, de nº 27/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRES/ANVISA, de 18 de março de 2020.

²¹ Art. 5º A restrição de que trata esta Portaria não impede:
(...) III - o tráfego de residentes de cidades gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre (grifo nosso).

²² Art. 2º da Portaria 126/2020.

²³ Art. 4º Portaria 126/2020.

²⁴ Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica:(...)
II - ao cônjuge ou companheiro uruguaio de brasileiro, nato ou naturalizado;
III - ao uruguaio que tenha filho brasileiro;(…)

²⁵ Art. 4º A restrição de entrada no País não se aplica 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 devidamente identificado;
IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro;
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; e
c) portador de Registro Nacional Migratório;
VI - transporte de cargas;
VII - passageiro em trânsito internacional, procedente ou não dos países a que se refere o art. 2º, desde que não saia da área internacional do aeroporto;
VIII - pouso técnico para reabastecer, quando não houver necessidade de desembarque de passageiros das nacionalidades com restrição; e
IX - passageiro com destino à República Federativa do Brasil que tenha realizado conexão nos países a que se refere o art. 2º.

²⁶ Art. 8º Portaria 255/2020.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. 31 de janeiro de 2020. 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: 25 ago. 2020.
- BRASIL. Lei nº13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 fev. 2020, edição 27, seção 1, página 1.
- BRASIL. Lei nº13.445, de 27 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 mai 2017, seção 1, página 1.
- BRASIL. **Decreto nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil e Ministério da Saúde. Portaria nº120, de 17 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mar. 2020, edição 53, seção 1, página 1.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil e Ministério da Saúde. Portaria nº125, de 19 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 2020, edição 54-B, seção 1 - extra, página 1.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº126, de 19 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 2020, edição 54-E, seção 1 - extra, página 1.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil e Ministério da Saúde. Portaria nº132, de 22 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2020, edição 55-K, seção 1 - extra, página 1.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº133, de 23 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar 2020, edição 56-C, seção 1 - extra, página 1.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº47, de 26 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mar. 2020, edição 59-A, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº152, de 27 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 mar. 2020, edição 60-C, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº149, de 27 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 mar. 2020, edição 60-B, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº158, de 31 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 mar. 2020, edição 62-B, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº 8, de 2 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 abr. 2020, edição 64-A, seção 1 - extra, página 4.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mai 2020, edição 97-C, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2020, edição 123-A, seção 1 - extra, página 2.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria CC-PR/MJ/MINFRA/MS nº1, de 29 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jul. 2020, edição 144-A, seção 1 - extra, página 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Casa Civil, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. Portaria CC-PR/MJ/MINFRA/MS nº419, de 26 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2020, edição 164-A, seção 1 - extra, página 1.

CONECTAS. **Com avanços e impasses, lei de migração completa um ano**. 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/lei-de-migracao-completa-um-ano>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **COVID-19 Global Data**: base de dados. Disponível em: <<https://covid19.who.int/region/amro/country/br>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

IOM – International Organization for Migration. **Global Mobility Restriction Overview**. 17 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-%E2%80%9417-august-2020>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

- HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem**. A origem do trabalho livre no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- LOPES, C. M. S.. **Direito de imigração**: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.
- O ESTRANGEIRO. **Migrantes ou estrangeiros?** 05/06/2016. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2016/06/05/migrantes-ou-estrangeiros/>>. Acesso em: 20 mai.2020.
- OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. 30 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- PENNEY, J. **Coronavírus começou na China, mas a Europa foi polo do contágio global**. 4 de abril de 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/04/coronavirus-europa-china/?fbclid=IwAR32xyVHJX_WDgcMBBRI2jdSloVSFX05k0t1_v9mxWMTsZfsyycFjSy%20Yms>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- RUSEISHVILI, S. **Quatro lições da pandemia sobre a mobilidade no mundo contemporâneo**. 15 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.ppgs.ufscar.br/sociologia-na-pandemia-5/>>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- SILVA, J. C. J. Uma política migratória reativa e inadequada - a migração venezuelana para o Brasil e a resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIG). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018, p. 637-650.
- SIMIONI, R. L.; VEDOVATO, L. R. A migração fronteiriça no Brasil - os desafios da nova lei de migração, vetos e regulamento. **Migrações Fronteiriças**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018, p. 304-313.
- SOLICITAÇÕES de refúgio no Brasil (2016-2019): banco de dados. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/PLANO_TABULAR_CONJUNTURAL.rar>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- SOUTO MAIOR, J. L. S. **História do direito do trabalho no Brasil**. Curso de direito do trabalho. Volume I, Parte II. São Paulo: LTr, 2017.
- VENTURA, D. F. L. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. **SUR**, São Paulo, edição 23, jul. 2016. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/impacto-das-crisis-sanitarias-internacionais-sobre-os-direitos-dos-migrantes/>>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- COSTA, E. V. da. **Da senzala à colônia**. São Paulo: DIFEL, 1966.

RESUMO

Neste estudo, buscaremos compreender os critérios orientadores dos atos normativos editados pelo governo brasileiro relativos à gestão de fronteiras no contexto da pandemia – se de caráter sanitário e científico ou apenas político e ideológico. Ainda, analisaremos a “seleção” do perfil migratório desejado no país conforme interesses econômicos dos governantes, e não propriamente visando conter a disseminação do vírus. Para tal, realiza-se uma análise histórica da construção das políticas migratórias no país, destacando sua íntima relação com os processos coloniais e interesses nacionais voltados à criação do mercado de trabalho brasileiro. Em um segundo momento, serão abordadas as primeiras normativas editadas pelo governo para a agenda em questão, contemplando seus aspectos técnicos e principais diretrizes determinadas. A última parte do artigo se dedica a uma análise sobre a maneira como foi conduzida a regulamentação da temática migratória, sob o recorte da migração laboral, durante a pandemia, buscando demonstrar uma incompatibilidade com parâmetros sanitários próprios do contexto mundial, bem como indicando a reprodução de um viés historicamente discriminatório na construção da política migratória no Brasil.

Palavras-chave: Covid-19; Atos normativos; migração

ABSTRACT

In this study, we will seek to understand the guiding criterion of the normative acts issued by the Brazilian government regarding border management in the context of the pandemic – whether of a sanitary and scientific nature or just political and ideological. Still, we will analyze the “selection” of the desired migratory profile in the country according to the economic interests of the government, and not exactly aiming to contain the spread of the virus. To this end, a historical analysis of the construction of migration policies in the country is carried out, highlighting their intimate relationship with colonial processes and national interests aimed at creating the Brazilian labor market. In a second moment, the first regulations issued by the government for the agenda in question will be addressed, contemplating its technical aspects and main determined guidelines. The last part of the article is dedicated to an analysis of the way in which the regulation of the migration theme was conducted, under the scope of labor migration, during the pandemic, seeking to demonstrate an incompatibility with sanitary parameters specific to the world context, as well as indicating reproduction of a historically discriminatory bias in the construction of migration policy in Brazil.

Keywords: Covid-19; Normative acts; migration

