

14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 00 - Título do GT

Políticas migratórias restritivas durante a pandemia do COVID-19: a xenofobia de
governo contra os venezuelanos

Alfredo Prado¹
Ana Paula Myszczyk²
Simone Aparecida Polli³

INTRODUÇÃO

Dos escombros das Grandes Guerras, a Carta das Nações Unidas e normas subsequentes elaboraram uma arquitetura jurídica legitimadora da mobilidade humana e da busca por asilo como direitos fundamentais. Contudo permeada por contradições históricas, a lógica da governança global, ao menos formalmente, passou a orientar-se pela cooperação e solidariedade internacional (UNIDAS, 1945).

A compreensão clássica da mobilidade humana, historicamente fundamentada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) como um direito inalienável de ir e vir, sofreu uma ruptura paradigmática no século XXI. Se antes a migração era debatida sob a ótica

¹ Doutorando e Mestre em Planejamento e Governança Pública – UTFPR. Mestre em Sociologia – Universidade do Porto. Especialista e graduado em Direito. Papiloscopista Policial. E-mail: Prof.alfredoprado@hotmail.com

² Docente da UTFPR - Curitiba. Advogada. Pós-Doutora em Medio Ambiente y Recursos Naturales - Universidad de Pinar del Río (Cuba). Pós-Doutora em Bioética - PUC/PR- Doutora em Direito Econômico e Socioambiental - PUC/PR. E-mail: anap@utfpr.edu.br

³ Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ/ IPPUR (2010); Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ/IPPUR (2006). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (1997). Professora Adjunta do Curso de Arquitetura e Urbanismo (2011) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (2014) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Líder do Grupo de Pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão. É agente titular da Câmara Técnica de Arquitetura Paisagística do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU-PR) e membro da Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP). E-mail: simonepolli@gmail.com

da proteção humanitária, o contexto pandêmico de 2020 acelerou um processo que autores como RIGGIROZZI et al. (2023) identificam como a “securitização da resposta humanitária”.

Neste cenário, o migrante deixa de ser visto pelo Estado como um sujeito de direitos e passa a ser enquadrado como uma ameaça biológica ou à segurança nacional. Todavia, essa interpretação foi reservada a uma categoria específica de pessoas em mobilidade, ao pobre, “o sem recursos, o desamparado” (CORTINA, 2020, p. 18) que, no entender de muitos, drena os precários bens estatais destinados aos que já estavam no local. Essa transição reflete o que CORTINA (2020) define como aporofobia: as barreiras não se erguem contra todos os estrangeiros, mas especificamente contra aqueles desprovidos de recursos, evidenciando uma filtragem de classe travestida de controle sanitário

A situação agravou-se durante a pandemia de Covid-19, quando o discurso da emergência sanitária passou a ser instrumentalizado por diversas nações para justificar o fechamento de fronteiras e a exclusão de populações vulneráveis. No Brasil, essa dinâmica manifestou-se de forma contundente na fronteira terrestre com a Venezuela, onde o Estado operou métodos e tecnologias de controle que resultaram na criminalização da migração forçada e na produção de ilegalidade (DEL REAL, 2022).

Propõe-se, neste artigo, uma análise sociológica e jurídica crítica sobre as políticas de restrição implementadas pelo Estado brasileiro entre 2020 e 2022. Argumenta-se que as sucessivas Portarias Interministeriais editadas nesse período – notadamente as Portarias n.º 120/2020 e n.º 648/2020 – configuraram o fenômeno da ‘xenofobia de governo’ contra os venezuelanos. Diferente de manifestações isoladas de preconceito na sociedade civil, este conceito refere-se à institucionalização da aversão ao estrangeiro por meio de normas administrativas que driblam a legislação ordinária, como a Lei de Migração (BRASIL, 2017), para impor barreiras a grupos específicos baseadas em critérios de classe (aporofobia) e origem nacional.

Para fundamentar essa análise, o estudo adota uma abordagem qualitativa (operacionalizada por meio de revisão bibliográfica e análise documental) e longitudinal (distendida entre os anos de 2018 a 2024), confrontando o conteúdo das normativas com dados estatísticos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Plataforma R4V (*Refugees and Migrants from Venezuela*) e da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). A investigação científica parte da hipótese de que o fechamento das fronteiras terrestres não teve como obje-

tivo primordial a proteção da saúde pública, visto que os aeroportos permaneceram abertos para viajantes com poder aquisitivo, mas sim a filtragem de uma migração considerada ‘indesejada’.

A pesquisa bibliográfica foi realizada nas plataformas de bases de dados bibliográficas e de citações multidisciplinares, especialmente o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Scopus, sendo utilizados como principais termos: “*xenophobic policies*” e “*securitization AND migration*”. Em seguida houve a análise de conteúdo das Portarias Interministeriais que se entende afrontar o princípio do *non-refoulement* (não-devolução) adotado em normas internacionais (das quais o Brasil é signatário) e na legislação pátria.

1 DO DIREITO À MOBILIDADE À POLÍTICA DE SECURITIZAÇÃO

A análise das políticas migratórias contemporâneas exige a compreensão de que a mobilidade humana não é apenas um fenômeno geográfico, mas um campo de disputa política e jurídica, em que a fronteira é um espaço onde se define ativamente quem é protegido pelo Estado e quem é por ele rejeitado. Historicamente, o regime internacional de proteção foi erguido sobre a promessa de humanização do Direito Internacional (TRINDADE, 2017), onde o indivíduo deveria ser o centro das atenções. Todavia, observa-se a erosão desse sistema de crenças e a percepção de que a civilização ocidental é seletiva e excludente para alguns.

A literatura sobre as políticas migratórias no Brasil demonstra que há uma construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros, no qual o aparato legal sempre operou para filtrar a imigração, acolhendo fluxos eurocêntricos e barrando aqueles rotulados como “indesejados” (CARNEIRO, 2018). No contexto sul-americano, essa filtragem assume contornos racializados e de classe. BLOUIN e ZAMORA GÓMEZ (2022), ao analisar o caso peruano e regional, constata a presença de uma xenofobia institucional e social contra os venezuelanos. A inserção desse grupo, argumenta a autora, ocorre em países já profundamente marcados por desigualdades estruturais, no qual o Estado e a sociedade operam para criminalizar e marginalizar o migrante em situação de vulnerabilidade.

O principal instrumento de marginalização estatal na atualidade é a securitização. RIGGIROZZI et al. (2023) definem a “securitização da resposta humanitária” como o processo em que a mobilidade deixa de ser tratada sob a ótica da proteção e passa a ser enquadrada como uma “ameaça existencial”. O Estado militariza a fronteira ao invés de acolher o migrante.

A literatura sobre o tema, focada na experiência europeia (LAZARIDIS; WADIA, 2015), demonstra como a migração passou a ser gerida não por vias de integração, mas por agências de segurança e controle de fronteiras. Essa estratégia é frequentemente impulsionada pela securitização populista, evidenciado por ÖZOFLU et al. (2026) na análise da ascensão radical na Turquia, atores políticos utilizam ativamente a retórica anti-imigração para posicionar os cidadãos nacionais como objetos constantemente ameaçados. Dessa forma, polarizam a sociedade e capitalizam politicamente o medo de uma suposta invasão, legitimando a supressão de direitos de asilo

Com a pandemia de COVID-19, essa dinâmica ganhou uma nova e letal roupagem: a securitização medicalizada (*securitization of public health*), CUSUMANO e ABISSO; CABALLERO-VÉLEZ (2026) apontam que o evento permitiu fundir o controle de fronteiras com discursos epidemiológicos. O migrante deixou de ser apenas um invasor e passou a ser tratado como um sujeito “irregular e infeccioso” – *irregular and infectious* - (CUSUMANO; ABISSO; CABALLERO-VÉLEZ, 2026). Paralelamente, LEVY (2026) destaca que a União Europeia e outros blocos aplicaram uma governança afetiva e emocional (*affective governance*), utilizando o medo e a ansiedade sanitária da população local para justificar violências de fronteira que, em tempos normais, seriam inaceitáveis.

Essa securitização extrema não atinge todos de forma igual. Adela CORTINA (2020) fornece o conceito-chave para entender a seletividade: a aporofobia (aversão ao pobre). A filósofa argumenta que “os pobres parecem quebrar esse jogo de dar e receber [...] não vão trazer mais do que problemas em troca” (CORTINA, 2020, p. 19) logo, migrantes fugindo de guerra ou miséria devem ser excluídos. A aporofobia explica por que os aeroportos permaneceram abertos para elites globalizadas durante a pandemia, enquanto as fronteiras terrestres foram seladas contra os venezuelanos.

Para mascarar essa aversão, o Estado utiliza o que ARU (2026) define como anti-crise (*anti-crisis*). O discurso da emergência sanitária é hipervisibilizado de propósito para

justificar o bloqueio e, ao mesmo tempo, invisibilizar a crise humana e material gerada pelo próprio Estado. A pandemia tornou-se, assim, justificativa técnica para a imobilidade forçada.

A consequência jurídica desse bloqueio é o que DEL REAL (2022) conceituou como produção de ilegalidade (*illegality production*). Ao inabilitar o acesso ao sistema de refúgio, o Estado não paralisa a migração de sobrevivência, mas fabrica o clandestino. Na mesma linha, BAUER (2021) reforça que restringir o direito à regularização na América do Sul não protege o Estado, apenas destitui o migrante de sua agência, empurrando-o para a irregularidade.

A utilização da saúde pública como pretexto para essa supressão de direitos não é uma novidade na estrutura estatal. Ao analisar a relação intrínseca entre crises sanitárias e o sistema jurídico, Deisy VENTURA (2010) é categórica ao afirmar que “sob o prisma do Direito, onde se lê pandemia, leia-se provável restrição das liberdades fundamentais” (2010, p. 42). A autora adverte que os fundamentos da vigilância epidemiológica compreendem historicamente o “recrudescimento do controle fronteiriço ou mesmo o fechamento de fronteiras” (VENTURA, 2010, p. 42), servindo como uma ferramenta para a suspensão de garantias civis. A pseudo-segurança viral facilita restringir a liberdade da população pobre em prol dos supostos resultados (menos vírus), mas o cálculo visa a xenofobia de governo, não a proteção da saúde coletiva.

Neste exato ponto de intersecção – entre aporofobia, securitização médica e produção intencional de irregularidade – que se consolida o Estado de Exceção (VENTURA, 2010). O maquinário estatal utiliza as normativas sanitárias não para proteger o corpo social, mas para institucionalizar a exclusão sistêmica. O Executivo brasileiro, ao editar as sucessivas Portarias, valeu-se de atos administrativos infralegais para contornar a legislação protetiva de asilo, operando uma xenofobia institucionalizada sob a chancela técnica inquestionável do controle epidemiológico e dirigida aos venezuelanos pobres (aporofobia).

A retórica materializa-se, ainda hoje, nos discursos das lideranças políticas, tanto nacionais quanto internacionais. Um exemplo empírico contundente desse processo foi a declaração, já em 2026, do governador de Roraima (fronteiriça com a Venezuela), que clamou por leis mais duras sob a justificativa de que “criminosos estão entrando como refugiados” (TOLEDO, 2026). A tendência de recrudescimento é global e foi explanada à perfeição pelo atual presidente dos Estados Unidos (EUA) quando – no Fórum Econômico Mundial realizado em Davos – afirmou que “o Ocidente não pode importar em massa culturas

estrangeiras que falharam em construir uma sociedade bem-sucedida própria” (THE WHITE HOUSE, 2026). Segundo a visão desse dirigente, as nações menos favorecidas fornecem pessoas sem qualificação, incompetentes e desonestas que contaminam a cultura do Norte Global.

Essa associação discursiva direta entre o requerente de asilo com o contágio, a incapacidade e a criminalidade é o motor que prepara o terreno popular para a aceitação de medidas de exclusão institucional. Não seria o ódio o motor que sela as fronteiras, mas a proteção da civilização, contra uma ‘cultura em colapso’ que contaminaria a nação.

A adoção dessa postura pelo Estado brasileiro revela uma contradição profunda com os avanços legislativos recentes da região. Estudos sobre as consequências da governança migratória (BRUMAT; FELINE FREIER, 2023) apontam que, embora a América do Sul tenha passado por uma fase de liberalização política – culminando em legislações garantistas como a Lei de Migração brasileira (BRASIL, 2017) –, houve uma introdução das lógicas restritivas e securitárias do Norte Global.

A xenofobia de governo materializa-se na convergência desses três dispositivos de exclusão: a institucionalização administrativa, a medicalização da segurança e a produção de ilegalidade.

Em primeiro plano, a xenofobia institucional (BLOUIN; ZAMORA GÓMEZ, 2022) estabelece que o aparato estatal não é neutro, utiliza normas burocráticas e atos administrativos (como as Portarias Interministeriais) para criar barreiras intransponíveis a grupos específicos. Essa exclusão ganha contornos de xenofobia médica (CRUSH; TAWODZERA, 2014) quando o Estado instrumentaliza a saúde pública. Sob o pretexto da contenção epidemiológica, o governo transforma o migrante em uma ameaça biológica externa que drena recursos de saúde além de trazer doenças, justificando a suspensão de direitos humanos fundamentais por meio de excessos burocráticos para acessá-los.

Em seguida, a perspectiva trazida por DOMENECH e DIAS (2020) destaca o objetivo final dessa engenharia: a produção de ilegalidade. Os autores argumentam que os regimes de fronteira contemporâneos na América Latina não buscam apenas parar a migração, mas sim “ilegalizar” o migrante. Ao fechar os canais legais de entrada e inabilitar o pedido de refúgio, o governo brasileiro forçou ativamente a população venezuelana para a irregularidade. A ilegalidade não é um atributo do migrante, mas uma condição fabricada pelo Estado para

justificar o controle, a deportação e a negação da condição de sujeito de direitos. Este conceito define o uso de ferramentas estatais (como portarias e atos administrativos do Poder Executivo) para contornar legislações protetivas e institucionalizar o preconceito e a ilegalidade, convertendo o que deveria ser uma política de asilo em um laboratório de exclusão sistêmica.

Portanto, a xenofobia de governo no contexto pandêmico configura um regime de fronteira hostil que utiliza a emergência sanitária para institucionalizar a exclusão e produzir um contingente de indivíduos propositalmente indocumentados, facilitando sua marginalização e expulsão do corpo social.

Além de violar direitos, a exclusão por motivos sanitários é uma falácia epidemiológica. Pesquisadores como ORCUTT et al. (2020) e RAJAN (2020) alertaram incisivamente que excluir migrantes das respostas nacionais à COVID-19 (impedindo a documentação e, por tabela, o acesso à saúde) agravaria a pandemia, colocando em risco toda a sociedade. Valendo-se da saúde pública como pretexto, o Estado objetivou barrar e criminalizar uma categoria específica de pessoas deslocadas, os migrantes venezuelanos.

2 PRODUÇÃO DE ILEGALIDADE NAS PORTARIAS DE FRONTEIRA: A XENOFobia DE GOVERNO BRASILEIRA

As mobilidades geográficas, isto é, a circulação física do indivíduo, estão intrinsicamente ligadas às condições e à classe social da qual cada indivíduo faz parte. Camadas sociais abastadas podem ter residência mais próximas ao trabalho, ou em local com melhor qualidade de vida, longe dos grandes centros e/ou servida do necessário suporte para moradia.

As classes de menor poder aquisitivo têm menos opções, suas moradias, em geral, não estão servidas dos necessários meios de transporte, nem proximidade com centros educacionais, de saúde ou então são distantes dos locais de trabalho, dispendendo diversas horas do dia em traslado casa-labor, “ao limitar suas possibilidades, há o reforço das precariedades” BALBIM (2016, p. 31).

O migrante forçado ou o refugiado sem recursos financeiros desloca-se, em geral, devido às precárias condições sociais, ou de conflito armado, ou por generalizada ofensa aos direitos humanos, como no caso dos venezuelanos, que fogem da pobreza, falta de empregos e

assistência médica. Migra para sobreviver, sob quaisquer condições, normalmente as piores. Provavelmente, devido aos poucos recursos resta migrar para as localidades mais próximas, a maioria dos refugiados movimentou-se para os países vizinhos, 73% (ACNUR, [s.d.]).

De acordo com dados da ACNUR (ACNUR, 2020, [s.d.]; R4V, 2024a) mais de 7,9 milhões de venezuelanos deixaram seu país e migraram, especialmente, para 17 países da América Latina e Caribe, em busca de melhores condições de vida, fugindo de graves violações a seus direitos fundamentais. A Colômbia foi o país que mais recebeu esses migrantes (2,8 milhões), seguido pelo Peru (1,6 milhão) e Brasil (761 mil) (R4V, 2024b).

Para enfrentar esse panorama, a ONU (Organização das Nações Unidas), em 2018, orientou tanto ACNUR quanto OIM (Organização Internacional para as Migrações) a trabalharem em conjunto com esses países a fim de enfrentarem o problema humanitário por meio de estratégias organizadas, visando reduzir o sofrimento desses migrantes (R4V, 2024b).

Os órgãos brasileiros já detectavam que as solicitações terrestres em Roraima aumentaram exponencialmente (CONARE, 2017) e, em junho de 2018, o CONARE reconheceu, com base no inciso III do art 1º do Estatuto do Refugiado (BRASIL, 1997a), a situação de crise humanitária, a “grave e generalizada violação de direitos humanos” vivida pelos venezuelanos (CONARE, 2019). Essa decisão permitiu a admissão do estatuto de refugiado em bloco (*prima facie*), simplificando a análise de mérito para milhares de pessoas.

Contudo, ainda que conhecendo da gravidade situacional por meio de seus próprios relatórios, o Estado brasileiro valeu-se da Portaria Interministerial nº 120 de 17/03/2020 para restringir exclusivamente “a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela” (BRASIL, 2020). Enquanto a fronteira terrestre em Roraima era selada sob a justificativa sanitária, passageiros de voos internacionais vindos da Europa (onde a pandemia já estava em estágio avançado de transmissão, sendo o continente descrito como o epicentro da COVID-19) continuavam desembarcando livremente nos aeroportos internacionais brasileiros ou por qualquer outro meio (terrestre ou aquático).

Tanto a seletividade quanto a natureza ideológica dessa securitização medicalizada (CUSUMANO; ABISSO; CABALLERO-VÉLEZ, 2026) restaram patentes quando confrontadas com a cronologia da doença à época. Em 13 de março daquele ano a Europa havia se tornado o novo epicentro da pandemia, registrando mais casos e mortes diárias do que

o restante do mundo somado (BBC, 2020; WHO, 2020), à exceção da China. Em flagrante assimetria o governo brasileiro veta exclusivamente venezuelanos e somente por rodovias e via terrestre.

Essa transição de paradigma, da cooperação mútua para o isolacionismo nacionalista, encontra eco no discurso hegemônico contemporâneo (o chamado *zeitgeist*: as crenças, ideais, o espírito de um tempo e local), como já apontado nas demandas do governador de Roraima e do presidente dos EUA. São falas e posicionamentos antes camuflados sob eufemismos diplomáticos, mas perderam suas amarras e escancaram um rechaço estrutural à mobilidade de populações vulneráveis. Sob este manto de legitimação global da exclusão, em que a securitização populista e institucional se torna abertamente a regra (ÖZOFLU et al., 2026) que as medidas restritivas adotadas pelo Estado brasileiro a partir de 2020 devem ser interpretadas.

A materialização dessa ‘xenofobia de governo’ no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu de forma vertical, contornando o debate legislativo por meio da edição de sucessivas Portarias Interministeriais. O marco inaugural dessa política foi a já mencionada Portaria n.º 120. Do ponto de vista analítico, a seletividade dessa medida escancara o seu caráter aporofóbico (CORTINA, 2020) e o risco epidemiológico foi a “anti-crise” (ARU, 2026) narrativa para justificar o bloqueio de uma população hipervulnerável.

A análise da governança migratória durante a crise sanitária revela um labirinto normativo desenhado especificamente para consolidar uma política de exclusão sob o verniz da legalidade sanitária. O Quadro 1 sistematiza a cronologia das principais Portarias Interministeriais que balizaram o regime de fronteiras, evidenciando como a xenofobia institucional operou primeiro de forma nominal e, posteriormente, por meio de dispositivos punitivos embutidos.

Quadro 1 – Principais Portarias Interministeriais restritivas

Portaria	Data	Objeto
120/2020	17/03/2020	Restrição inicial (Venezuela)
648/2020	23/12/2020	Generaliza restrições, mas mantém discriminação nominal a venezuelanos. Impõe restrições: penal, pode ser inadmitido e repatriado/deportado de imediato
651/2021 a 655/2021	jan–jun/2021	Ajustes contínuos
657/2021	02/10/2021	Reestruturação normativa
658/2021	05/10/2021	Controle sanitário estruturado

Portaria	Data	Objeto
660–663/2021	nov–dez/2021	Ajustes contínuos e outras atualizações
666/2022	20/01/2022	Atualização sanitária
670/2022	01/04/2022	Flexibilização ampla
678/2022	12/09/2022	Encerramento do regime COVID-19

Fonte: Presidência da República (BRASIL, [s.d.])

A análise desses atos administrativos desmascara a falácia do fechamento universal. Enquanto a Portaria inaugural n.º 120/2020 mirava exclusivamente a Venezuela, a superveniente Portaria n.º 648/2020 adotou em seu caput a roupagem genérica de restrição a “qualquer nacionalidade”. Contudo, a xenofobia de governo permaneceu cravada no texto legal. Se o artigo 3º definia os limites das restrições de entrada (permitindo o ingresso de brasileiro nato ou naturalizado, seus filhos e cônjuges, entre outros), o parágrafo 4º do mesmo artigo excetuava, novamente, a entrada no país dos venezuelanos “por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário”.

O parágrafo 4º do artigo 3º da referida Portaria (BRASIL, 2020) criou uma exceção às avessas. Enquanto estrangeiros de outras nacionalidades que possuísem cônjuge ou filho brasileiro (ou mesmo residência prévia no Brasil) estavam autorizados a cruzar a fronteira e retornar às suas famílias, este direito ao reagrupamento familiar foi sumariamente negado aos venezuelanos. Essa assimetria jurídica comprova, mais uma vez, que o alvo do Estado não era a contenção do vírus, mas a inabilitação dos direitos mais básicos de uma nacionalidade específica, configurando a consagração documental do Estado de Exceção (VENTURA, 2010).

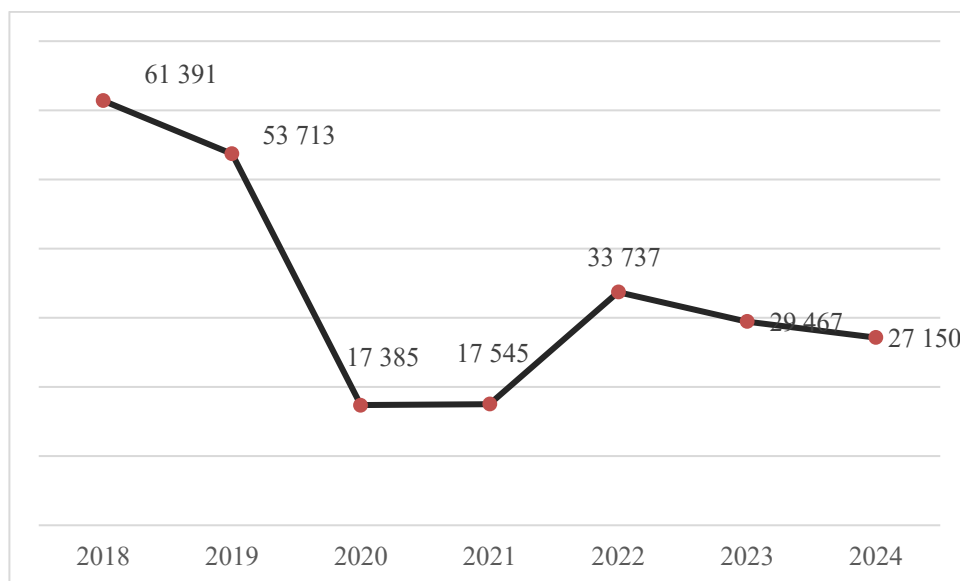
Com a vigência das Portarias, os relatórios anuais (Refúgio em Números) registraram uma queda abrupta nas solicitações oficiais de entrada e refúgio. No entanto essa queda estatística é uma ilusão administrativa. A restrição certamente não paralisou a migração de sobrevivência; apenas empurrou as famílias para rotas migratórias irregulares (trochas). O governo deixou de contabilizar entradas oficiais, fabricando uma enorme cifra oculta de migrantes indocumentados. Assim a xenofobia de governo se estabelece na impossibilidade do migrante regularizar sua documentação e, por conseguinte, exercer seus direitos civis, ter acesso a emprego, a saúde, educação e, extremamente importante naquele momento, à vacinação.

A partir de 2022, o sistema do CONARE precisou lidar com o efeito represa. Migrantes que haviam cruzado a fronteira de forma irregular durante a pandemia correram para regu-

larizar sua situação. Os dados mais recentes do OBMigra consolidam a dimensão do êxodo: o Brasil ultrapassou a marca de 143 mil reconhecidos como refugiados, deste total, mais de 112 mil são cidadãos venezuelanos. Essa magnitude comprova que a ampla maioria do sistema de proteção de asilo no Brasil é hoje sustentada pela demanda venezuelana (JUNGER et. al. 2024).

Conforme vê-se no Gráfico 1, nos anos de 2020 e 2021 houve uma queda abrupta dos pedidos de refúgio provenientes dos venezuelanos. Com o advento da Portaria Interministerial 678/2022, que declara o fim da situação pandêmica, os pedidos quase dobram, saindo de 17 mil para 33 mil solicitações em 2022.

Gráfico 1 – Solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil (2018-2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CONARE e OBMigra (Refúgio em Números).

Imperativo observar que a estabilização das solicitações de refúgio pós-pandemia não significa um arrefecimento da crise humanitária, mas sim uma reconfiguração burocrática do fluxo. Como atesta o mais recente monitoramento da Organização Internacional para as Migrações (OIM), essa alteração estatística explica-se pela consolidação de vias normativas alternativas. Com a edição de normativas de acolhida (como a Portaria Interministerial n.

19/2021 (BRASIL, 2021), o Estado brasileiro permitiu a emissão direta de Autorizações de Residência Temporária.

Os dados atualizados até fevereiro de 2026 demonstram a magnitude dessa manobra administrativa, o Brasil já emitiu mais de 647 mil Autorizações de Residência para cidadãos venezuelanos (OBMIGRA, 2026). Essa via alternativa absorveu a quase totalidade do fluxo migratório recente que outrora superlotava o sistema do CONARE, confirmando que o êxodo se manteve em patamares elevados, apenas transitando para uma modalidade de regularização mais célere. Segundo a OBMIGRA (2026) ingressaram no território brasileiro 1.461.248 de venezuelanos, dos quais 686.440 partiram para outros países., demonstrando que o Brasil é etapa intermediária para re-emigrações rumo ao Norte Global ou a outros países sul-americanos

Para compreender a gravidade das políticas restritivas na pandemia, é imperativo reconhecer que o Brasil possuía um robusto arcabouço jurídico de proteção humanitária. O país inovou com o Estatuto dos Refugiados (BRASIL, 1997) que incorporou a “grave e generalizada violação de direitos humanos” como critério para o reconhecimento em bloco dos venezuelanos pelo CONARE. Esse paradigma consolidou-se com a Lei de Migração (BRASIL, 2017) que revogou o obsoleto Estatuto do Estrangeiro (1980) e substituiu a ótica da Segurança Nacional herdada da Ditadura Militar pela gramática dos direitos humanos, proibindo expressamente a xenofobia e a deportação sumária. A saída provisória do Brasil do Pacto Global de Migração em 2019 sinalizou a guinada ideológica que culminaria na crise sanitária. Logo, a adoção de portarias excludentes em 2020 não derivou de uma lacuna legal, mas de uma decisão política deliberada de regressão institucional.

A sustentação do risco sanitário como justificativa para o fechamento seletivo das fronteiras desmorona quando confrontada com o posicionamento dos próprios órgãos técnicos do Estado. Documentos obtidos pela organização Conectas Direitos Humanos (MORAES, 2021) revelam que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) negou formalmente ter emitido qualquer orientação que recomendasse a segregação de nacionalidades ou o fechamento exclusivo da fronteira terrestre com a Venezuela. A agência esclareceu que suas notas técnicas visavam o controle epidemiológico amplo, e não a criminalização de grupos vulneráveis.

Essa dissociação entre a técnica e a norma jurídica sinaliza o que ARCOS; PACÍFICO e COSTA (2020) classificam como o retorno à Doutrina de Segurança Nacional. Ao ignorar os preceitos da Lei de Migração de 2017, o Poder Executivo ressuscitou a lógica do período ditatorial, rebaixando o migrante de ‘sujeito de direitos’ à condição de ‘ameaça à soberania’. A pandemia criou o cenário ideal para a reativação de um modelo de governança militarizado que vê a fronteira como uma trincheira ideológica.

A prova definitiva dessa assimetria e da xenofobia de governo manifesta-se no tratamento dispensado a outros fluxos migratórios no mesmo período. Enquanto os venezuelanos eram alvo de inabilitação de refúgio e deportações sumárias sob o pretexto da COVID-19, o Estado brasileiro demonstrou uma agilidade humanitária sem precedentes em relação ao conflito no Leste Europeu. A Portaria Interministerial n.º 28, de 3 de março de 2022 (BRASIL, 2022), foi editada em tempo recorde para garantir vistos temporários e autorizações de residência a nacionais ucranianos, sem as barreiras e punições impostas aos vizinhos sul-americanos.

Esse humanitarismo seletivo revela que a fronteira brasileira se tornou porosa ou intransponível não de acordo com o risco biológico, mas conforme a conveniência política, a origem e classe social do migrante. O contraste entre a exclusão forçada dos venezuelanos e o acolhimento célere dos ucranianos sela a tese deste trabalho: a gestão migratória na pandemia não foi uma política de saúde pública, mas uma operação de seletividade institucional pautada pela xenofobia e pelo resgate de uma política de segurança nacional excludente.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar como o Estado brasileiro instrumentalizou a crise sanitária da COVID-19 para promover uma ruptura paradigmática em sua governança migratória. Longe de representar um mero desvio administrativo ou uma necessidade epidemiológica inescapável, o fechamento das fronteiras terrestres configurou-se como um laboratório para a institucionalização da xenofobia de governo. O vírus forneceu a justificativa perfeita para que a racionalidade estatal da época suspendesse o arcabouço humanitário consolidado pela Lei de Migração (2017) e pelo Estatuto dos Refugiados (1997).

A análise do labirinto normativo erguido pelo Poder Executivo (com destaque para as Portarias Interministeriais n.º 120/2020 e 648/2020) desmascarou a falácia do fechamento universal. Ao embutir dispositivos punitivos e exceções às avessas direcionadas nominalmente aos cidadãos provenientes da República Bolivariana da Venezuela, o Estado oficializou uma exclusão discriminatória. Como atestado pelas notas técnicas da própria Anvisa (MORAES, 2021), a gestão do controle fronteiriço operou à revelia das autoridades de saúde pública.

O impacto dessa arquitetura excludente, conforme corroborado pelos dados quantitativos do OBMigra e da OIM, não foi a interrupção da migração, mas a deliberada produção de ilegalidade (DOMENECH; DIAS, 2020). Ao negar a via formal, o Estado empurrou milhares de famílias hipervulnerabilizadas para as rotas clandestinas, invisibilizando-as estatisticamente e negando-lhes o acesso à proteção sanitária básica durante o ápice da pandemia. O posterior efeito represa e o redirecionamento massivo para as Autorizações de Residência confirmam que o fluxo se manteve constante, escancarando a ineficácia da medida sob a ótica sanitária e a sua eficácia sob a ótica da opressão.

Por fim, a assimetria flagrante no acolhimento de refugiados ucranianos, no mesmo interregno histórico, sela a comprovação da seletividade estatal. O contraste entre a deportação sumária na fronteira norte e a recepção facilitada nos aeroportos para migrantes do Leste Europeu evidencia que a permeabilidade das fronteiras brasileiras não foi ditada pelo risco biológico, mas pela matriz racial, econômica e geopolítica.

Conclui-se, desse modo, que o período pandêmico marcou o retorno velado à doutrina de Segurança Nacional (ARCOS; PACÍFICO; COSTA, 2020). O migrante venezuelano foi despojado de sua condição de sujeito de direitos para ser novamente enquadrado como uma ameaça à soberania e à ordem pública interna. A memória institucional desse Estado de Exceção administrativo serve como alerta sociológico e jurídico, a consolidação democrática exige que a governança migratória seja blindada contra ideologias de segregação, garantindo que o princípio da acolhida humanitária jamais volte a ser refém de conveniências políticas disfarçadas de imperativos sanitários.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Global Trends: forced displacement in 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-trends-2019>. Acesso em: 14 mar. 2025.

_____. **Venezuela situation: Factsheet**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.unhcr.org/emergencies/venezuela-situation>. Acesso em: 20 abr. 2026.

ARCOS, Igor Serejo Vale; PACÍFICO, Andrea M. C. P.; COSTA, Saulo Felipe. O retorno à política de Segurança Nacional: uma ameaça aos migrantes e refugiados do Brasil? *Em*: 2020, **Anais [...]**. : Anais do V SERPINF e III SENPINF, 2020. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/>.

ARU, Silvia. Enduring crises, dynamic border work: Migration governance in Ventimiglia since COVID-19. **Political Geography**, [S. l.], v. 126, p. 103485, 2026. DOI: 10.1016/J.POLGEO.2026.103485. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629826000016?via%3Dihub>. Acesso em: 19 mar. 2026.

BALBIM, Renato. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. *Em*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, 2016. p. 23–42.

BAUER, Kelly. Extending and restricting the right to regularisation: lessons from South America. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [S. l.], v. 47, n. 19, p. 4497–4514, 2021. DOI: 10.1080/1369183X.2019.1682978.

BBC. **Coronavirus: Europe now epicentre of the pandemic, says WHO**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-51876784>. Acesso em: 14 out. 2024.

BLOUIN, Cécile; ZAMORA GÓMEZ, Cristina. Institutional and Social Xenophobia Towards Venezuelan Migrants in the Context of a Racialized Country: The Case of Peru. *Em*: GIOCONDA HERRERA;; CARMEN GÓMEZ (org.). **Migration in South America**. [s.l: s.n.]. p. 169–189. DOI: 10.1007/978-3-031-11061-0_8.

BRASIL. Estatuto dos Refugiado. Lei n. 9474 de 22 jul. 1997 a.

_____. Lei de Migração. Lei n. 13445 de 24 maio 2017.

_____. Portaria Interministerial n. 20 de 17 de mar. 2020.

_____. Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 19 de . 23 mar. 2021.

_____. Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 28 de 3 mar. 2022.

_____. **Legislação COVID-19**. [s.d.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRUMAT, Leiza; FELINE FREIER, Luisa. Unpacking the unintended consequences of European migration governance: the case of South American migration policy liberalisation. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [S. l.], v. 49, n. 12, p. 3060–3084, 2023. DOI: 10.1080/1369183X.2021.1999223.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: a construção histórica de um Estado de Exceção para estrangeiros. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, [S. l.], v. 16, n. 22, p. 56, 2018. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v16i22.p56-85.2018.

CONARE. **Refúgio em Números 2ª edição**. Brasília. Disponível em: www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2016.pdf.

_____. **Refúgio em Números 4ª edição**. Brasília.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

CRUSH, Jonathan; TAWODZERA, Godfrey. Medical Xenophobia and Zimbabwean Migrant Access to Public Health Services in South Africa. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [S. l.], v. 40, n. 4, p. 655–670, 2014. DOI: 10.1080/1369183X.2013.830504.

CUSUMANO, Eugenio; ABISSO, Martina; CABALLERO-VÉLEZ, Diego. Irregular and Infectious? COVID-19, Ebola and the Securitization of Migration to Southern Europe. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, [S. l.], v. 64, n. 1, p. 312–340, 2026. DOI: 10.1111/jcms.13746.

DEL REAL, Deisy. Seemingly inclusive liminal legality: the fragility and illegality production of Colombia’s legalization programmes for Venezuelan migrants. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [S. l.], v. 48, n. 15, p. 3580–3601, 2022. DOI: 10.1080/1369183X.2022.2029374.

DOMENECH, Eduardo; DIAS, Gustavo. Regimes de fronteira e “ilegalidade” migrante na América Latina e no Caribe. **Sociologias**, [S. l.], v. 22, n. 55, p. 40–73, 2020. DOI: 10.1590/15174522-108928.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; DE OLIVEIRA, Tadeu; LEMOS, Sarah F. **Refúgio em Números 2024 Resumo Executivo**. [s.l.: s.n.].

LAZARIDIS, Gabriella; WADIA, Khursheed. **The securitisation of migration in the EU : debates since 9/11**. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

LEVY, Caio Ferraz. Emotions at the Border: The EU’s Affective Governance of Migration. **Revista Jurídica Portucalense**, [S. l.], v. 1, n. 39, p. 105–127, 2026. DOI: 10.34625/ISSN.2183-2705(39.1)2026.IC-5. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/41328>. Acesso em: 19 abr. 2026.

MORAES, Ricardo. **Governo Bolsonaro desconsidera orientação da ANVISA sobre fechamento de sobre fronteiras fronteiras**. 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-desconsidera-orientacao-da-anvisa-sobre-fechamento-de-fronteiras>. Acesso em: 14 mar. 2026.

OBMIGRA. **Movimentos de entrada e saída: migração venezuelana**. Brasília. . Acesso em: 21 abr. 2026.

ORCUTT, Miriam; PATEL, Parth; BURNS, Rachel; HIAM, Lucinda; ALDRIDGE, Rob; DEVAKUMAR, Delan; KUMAR, Bernadette; SPIEGEL, Paul; ABUBAKAR, Ibrahim. Global call to action for inclusion of migrants and refugees in the COVID-19 response. **The Lancet**, [S. l.], v. 395, n. 10235, p. 1482–1483, 2020. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30971-5.

ÖZOFLU, Melek Aylin; YIĞIT UYAR, Merve Hazer; ALTINTOP, Apak Kerem; UYAR, Can. Populist securitization of migration: The anti-immigrant Zafer Party example in Türkiye. **Mediterranean Politics**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 190–217, 2026. DOI: 10.1080/13629395.2024.2444763.

R4V. **Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes**. 2024a. Disponível em: <https://rmrp.r4v.info/rmna2024-es/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

_____. **Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela**. 2024b. Disponível em: <https://www.r4v.info>. Acesso em: 16 jan. 2026.

RAJAN, S. Irudaya. Migrants at a crossroads: COVID-19 and challenges to migration. **Migration and Development**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 323–330, 2020. DOI: 10.1080/21632324.2020.1826201.

RIGGIROZZI, Pía; CINTRA, Natalia; GRUGEL, Jean; GARCIA GARCIA, Gabriela; CARVALHO LAMY, Zeni. Securitisation, humanitarian responses and the erosion of everyday rights of displaced Venezuelan women in Brazil. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [S. l.], v. 49, n. 15, p. 3755–3773, 2023. DOI: 10.1080/1369183X.2023.2191160.

THE WHITE HOUSE. **In Davos, President Trump Outlines Bold Vision for American Prosperity, Transatlantic Strength**. 2026. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/releases/2026/01/in-davos-president-trump-outlines-bold-vision-for-american-prosperity-transatlantic-strength/>. Acesso em: 1 fev. 2026.

TOLEDO, Luiz Fernando. **Governador de Roraima pede restrição a imigrantes e quer pavilhão para estrangeiros em presídio com recurso federal**. 2026. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3942vzm7ezo>. Acesso em: 1 fev. 2026.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. **The Construction of a Humanized International Law: a Collection of Individual Opinions (1991-2013)**. Leiden: Brill Nijhoff, 2017. v. The Judges Series 2

UNIDAS, Organização das Nações. **Carta das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, 1945. Disponível em: <https://www.onu.org.br>.

VENTURA, Deisy. Pandemias e estado de exceção. *Em: ANAIS DO VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DA USJT: O BRASIL NO MUNDO 2010*, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu, 2010. p. 41.

WHO. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---13-march-2020>. Acesso em: 14 out. 2024.