

1. INTRODUÇÃO

A construção do Regime Internacional dos Refugiados é fruto de ação de governança voltada à proteção de pessoas que deixaram seu Estado de Origem em razão de um fundado temor de perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (ONU, 1951).

Figuram como instrumentos principais a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Na América Latina, a Declaração de Cartagena (1984) expandiu a definição clássica do termo refugiado ao reconhecer que graves e generalizadas violações aos direitos humanos justificam a concessão do refúgio.

Um dos princípios basilares da Convenção de 1951 é o *non-refoulement*, pelo qual os indivíduos “não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte” (JUBILUT, 2007, p. 86).

No entanto, o tema da cooperação não apareceu no texto da Convenção de 1951, apenas no seu preâmbulo, indicando que ela seria essencial para “reduzir os encargos indevidamente pesados para certos Países” (UNHCR, 2019). Nesse sentido, cooperação no âmbito do regime dos refugiados significa o apoio da “comunidade internacional” aos Estados que recebem os fluxos massivos de refugiados, denominados Estados de primeiro asilo. Esse apoio está relacionado com os demais Estados, oferecendo cotas de reassentamento para “reduzir os encargos indevidamente pesados” dos Estados de primeiro asilo.

Ao final de 2019, aproximadamente 79,5 milhões de pessoas migraram forçadamente de suas casas, porém apenas 26 milhões desse montante, considerado um recorde desde 1950, são protegidos pelo conceito definido no regime dos refugiados (UNHCR, 2019). O problema atual da cooperação está no desequilíbrio entre as necessidades apresentadas, afluência massiva de refugiados, e a insuficiência da resposta coletiva internacional, na forma de apoio aos Estados de primeiro asilo, bem como oferta de cotas suficientes para reassentamento.

Enquanto há norma para que o Estado ofereça proteção aos refugiados (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967), o mesmo não acontece com a cooperação, pois “não há estrutura compulsória para definir ou influenciar os Estados a cooperar com relação aos refugiados” (MENEZES, 2016, p. 122-141).

Neste artigo, objetiva-se discutir a respeito da cooperação sob a ótica de Kant na obra *a Paz Perpétua: um projeto filosófico* (1795), bem como a teoria da ação comunicativa

de Habermas (1984; 2001). Em seguida, promove-se uma breve discussão sobre os movimentos migratórios e as respostas dos Estados no âmbito do Covid-19, especialmente no que tange o princípio do *non refoulement*.

Trata-se de pesquisa qualitativa na qual adotou-se como base epistemológica o método descritivo¹, pois não se pretende apontar soluções, mas estudar variações que podem prejudicar o entendimento mútuo entre os Estados e o alcance da *foedus pacificum*.

2. CONFLITOS DO DEVER MORAL E A COMUNICAÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Kant (2006) observa a união dos Estados como uma realidade composta por pessoas morais iguais, com direitos iguais e o mesmo direito de guerra. O inimigo injusto seria, portanto, “aquele cuja vontade expressa revela uma máxima que, se tornada regra universal, tornaria impossível a paz entre as nações” (KANT, 2006, p.41).

A formação e manutenção de exércitos, o desrespeito à soberania dos Estados por meio de invasões (ou intervenções) provocam a instabilidade e prejudicam a confiança recíproca. Nesse sentido, o autor indica a construção de uma estrutura jurídica por meio do direito público consiste na adoção do estado civil em detrimento ao estado de natureza.

Necessário então um contrato entre os povos e a criação de uma liga para promover a paz e evitar guerras. Tal organização entre Estados deve seguir algumas premissas básicas para importante para o alcance do estado de paz, como por exemplo, ser formada por Estados livres cujas constituições sejam republicanas “pois o legislador não pode ser ao mesmo tempo executor da sua vontade numa e mesma pessoa” (KANT, 2006, p. 13) seguindo o princípio da separação de poderes.

Por sua vez, Kant pondera que a *foedus pacificum*- federação de paz, não deve propor “obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados (KANT, 2006 p.19) . Não há outro *modus operandi* aos Estados que objetivam relações recíprocas senão formar contratos conforme o *civitas gentium*:

Ora, como se avançou tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos da Terra que a violação do direito num lugar da Terra se sente em todos os outros, a ideia de um direito cosmopolita não é nenhuma representação

¹ No método dialético, os processos não são observados como fixos, tampouco isolados ou destacados. Os fenômenos da natureza e sociedade são compreendidos como interligados, condicionando-se de forma recíproca, conforme observado na obra Fundamentos da Metodologia Científica: em resumo, todos os aspectos da realidade (da natureza ou da sociedade) prendem-se por laços necessários e recíprocos. Essa lei leva à necessidade de avaliar uma situação, um acontecimento, uma tarefa, uma coisa, do ponto de vista das condições que os determinam e, assim, os explicam (PESCUMA; LAKATOS, 2003, p.102).

fantástica e extravagante do direito, mas um complemento necessário de código não escrito, tanto do direito político como do direito das gentes, num direito público da humanidade em geral e, assim, um complemento da paz perpétua, em cuja contínua aproximação é possível encontrar-se só sob esta condição (KANT, 2006, p.20).

As reflexões de Kant sobre as relações de interdependência e importância da criação de um Estado universal da humanidade contribuíram no processo de internacionalização dos direitos humanos, cuja estrutura se direciona ao direito cosmopolita.

Desperta singular atenção o terceiro artigo definitivo para a paz perpétua, que versa sobre a hospitalidade universal relacionada aos estrangeiros:

Fala-se aqui, como nos artigos anteriores, não de filantropia, mas de direito, e *hospitalidade* significa aqui o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro. Este pode rejeitar o estrangeiro, se isso puder ocorrer sem dano seu, mas enquanto o estrangeiro se comportar amistosamente no seu lugar, o outro não o deve confrontar com hostilidade. Não existe nenhum direito de hóspede sobre o qual se possa basear esta pretensão (para tal seria preciso um contrato especialmente generoso para dele fazer um hóspede por certo tempo), mas um direito de visita, que assiste todos os homens para se apresentarem à sociedade, em virtude do direito da propriedade comum da superfície da Terra, sobre a qual, enquanto superfície esférica, os homens não se podem estender até ao infinito, mas devem finalmente suportar-se uns aos outros, pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra (KANT, 2006, p. 20).

De fato, não existia na época do manuscrito, cuja publicação ocorreu em 1795, um instrumento internacional de proteção aos estrangeiros independente da motivação que originou o deslocamento. A proteção, caso existisse, era concedida de forma discricionária pelos governantes e diferia conforme o grupo social que a solicitava, o território, entre outros fatores relacionados ao interesse. 156 anos depois a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) contemplou com exatidão as premissas de Kant a respeito do tema: (a) não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro; (b) não ser devolvido ao seu território de origem caso isso lhe cause danos; (c) a indicação de que a proteção deve durar enquanto for necessário.

No entanto, algumas condições previstas por Kant para a formação e efetividade da *foedus pacificum* não são observadas na Organização das Nações Unidas. No mesmo conjunto há Estados não livres, Estados que conflitam entre si, ocorrem invasões e intervenções à outros Estados membros sem a aprovação do Conselho de Segurança (ONU, 2021), o poderio bélico e os recursos financeiros entre os Estados é desproporcional.

Essas desigualdades são carregadas para as discussões sobre temas sensíveis e influenciam nas ações conjuntas. No caso dos refugiados, 148 Estados se comprometeram com a Convenção de 1951, Protocolo de 1967 ou os dois documentos, que basilaram a criação de instrumentos regionais elaborados posteriormente, como, por exemplo, a Declaração de

Cartagena (1984), que amplia o escopo às pessoas que sofreram grave e generalizada violações dos Direitos Humanos na América Latina (UNHCR, 2020).

Entretanto, mesmo com os avanços normativos são crescentes as crises que envolvem o compartilhamento da responsabilidade. Enquanto alguns Estados concentram a maior parte do fluxo de imigrantes forçados, entre eles os solicitantes de refúgio e refugiados, apresentando dificuldades infraestruturais tanto para realizar o atendimento emergencial (humanitário) quanto oferecer soluções duradouras, outros Estados- por vezes com mais recursos- recusam-se a cooperar sob alegação de que as soluções apresentadas conflitam os interesses internos: risco à economia, cultura e segurança dos nacionais.

Ressalta-se não se trata de infundada negativa dos Estados em cooperar. No Direito Internacional, os Estados são livres para aderir, denunciar ou retirar-se a qualquer tempo dos compromissos assumidos, evidenciando o caráter associativo dos instrumentos internacionais. Assim, o cumprimento desses dispositivos envolve interesses internos que podem se sobrepor ao ato de cooperar, de ser solidário no campo internacional.

Para Habermas (1984) os Estados almejam primeiramente atingir seus objetivos individuais, fator que não se vislumbra como um problema desde que respeitem a condição de que podem equilibrar seus planos de ação conforme uma definição comum de situação. No mundo globalizado e interdependente, o autor aponta a necessidade em formar um projeto de governança que conte com a participação dos demais atores do sistema internacional: organismos internacionais, sociedade civil e movimentos sociais para formar um diálogo além do Estado nacional, como observa:

A globalização pressiona no mesmo modo o Estado nacional a se abrir internamente para a pluralidade de modos de vida estrangeiros ou de novas culturas. Ao mesmo tempo, ela limita de tal modo o âmbito de ação dos governos nacionais, que o Estado soberano também tem de se abrir para fora diante de administrações internacionais (HABERMAS, 2001, p. 72).

Entretanto, as divergências e ausência de elementos racionais nos discursos e decisões provocam ruídos na comunicação, dificultando as escolhas estratégicas (HABERMAS, 1984, p. 285). Nesse sentido, Habermas tece críticas à ideia de direito cosmopolita e *foedus pacificum* de Kant pois considera que esta não é coerente e plausível na política contemporânea tendo em vista as mudanças no cenário internacional, e por isso busca modernizar essa concepção (SMITH, 2004).

Aqueles que aceitam dividir a responsabilidade sofrem com a pressão interna que, dependendo da intensidade, acarreta mudanças na estrutura política dos Estado e no posicionamento internacional, como veremos a seguir no exemplo da Alemanha.

Nos últimos anos verificam-se movimentos contrários à integração dos refugiados, a exemplo do movimento “*Merkel Must Go*” que ocorreu em 2015 e atingiu especialmente aqueles com culturas ou etnia diversa ao Estado de Asilo, contra as políticas migratórias receptivas adotadas pela Chanceler Alemã Angela Merkel (OSBORNE, 2018), relacionadas aos refugiados sírios.

Parte dos alemães elegeu representantes do partido de extrema-direita Alternativa para a Alemanha (AfD) em retaliação à abertura de fronteiras. O partido é abertamente contra imigrantes e muçulmanos, e recebeu 13,5 % dos votos na eleição de 2017, tornando-se o terceiro partido mais forte. A resposta da primeira-ministra foi de que o país possuía uma dívida histórica com a humanidade, numa alusão ao holocausto. Contudo, ao perceber a convulsão social interna e a iminente dificuldade em governar sem coalizão, a chanceler revogou algumas portarias que permitiam a reunião familiar imediata de imigrantes reconhecidos como refugiados, agilizou o processo para deportação, entre outras medidas (OSBORNE, 2018).

Um ano depois, ao conceder entrevista concedida em 2016, Merkel admitiu:

Existem questões políticas que podem ser vistas, mas não são registradas realmente com as pessoas naquele momento - e na Alemanha nós ignoramos o problema por muito tempo e bloqueamos a necessidade de encontrar uma solução pan-europeia (KIRSCHBAUM; SHALAL, 2016, n.p, tradução nossa)².

Em complemento, ela ainda demonstrou arrependimento por deixar Estados fronteiriços aos conflitos lidarem sozinhos com o fluxo massivo de imigrantes forçados. Essa mudança de postura pode ter sido causada pelas consequências das medidas adotadas na Alemanha, que agravaram a situação de vulnerabilidade das pessoas, não surtiu efeito no escopo da diminuição do fluxo, fortaleceu movimentos extremistas, além de influenciar outros Estados a não cumprir o estabelecido nos instrumentos internacionais de proteção.

O exemplo demonstra que sobrecarga do sistema especialmente sob alguns Estados prejudicou o entendimento internacional por uma solução justa e durável, situação agravada pela pandemia em decorrência do Covid-19, como demonstrado adiante.

3. BARREIRAS E DIFICULDADES DE COOPERAÇÃO NO ESCOPO DA COVID-19

A pandemia em decorrência do vírus Sars-Cov foi declarada em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Na ocasião, o Diretor Geral da Organização, Tedros Adhanom, declarou:

² Do original: There are political issues that one can see coming but don't really register with people at that certain moment - and in Germany we ignored both the problem for too long and blocked out the need to find a pan-European solution.

Pandemia não é uma palavra para usar levemente ou descuidadamente. É uma palavra que, se mal utilizada, pode causar medo irracional, ou aceitação injustificada de que a luta acabou, levando a sofrimento desnecessário e morte. [...] Todos os países devem encontrar um equilíbrio preciso entre a proteção da saúde, a **minimização dos distúrbios econômicos e sociais e o respeito aos direitos humanos** (WHO, 2020, n.p, tradução nossa, grifo nosso)³.

Imediatamente após a declaração da OMS, diversos Estados criaram dispositivos legais ou utilizaram normas relativas à segurança nacional para restringir a entrada de imigrantes forçados, alegando risco de colapso em seus sistemas de saúde. Segundo relatório do UNHCR, até junho de 2020, 160 dos 193 países haviam fechado parcialmente ou totalmente as fronteiras, afetando o direito à solicitação de refúgio:

Incluem retrocessos nas fronteiras e a suspensão dos procedimentos de asilo em resposta ao COVID-19. Outras tendências incluem baixas taxas de reconhecimento de refugiados para alguns grupos, apesar das informações objetivas sobre o país de origem e da orientação do país que demonstram a necessidade de proteção internacional. Em alguns casos, as garantias do devido processo, como o direito à representação legal, foram negadas no processo de asilo (UNHCR, 2020, p.01)⁴.

Foi possível identificar no mesmo relatório o aumento no volume das detenções e a permanência dos grupos nos centros, prolongando a situação de vulnerabilidade e aumentando o risco aos envolvidos no processo: imigrantes, funcionários, familiares, e, conseqüentemente, a comunidade envolta destes locais (UNHCR, 2020).

Até o final de 2019, o fluxo mais intenso de imigrantes forçados na Europa era majoritariamente formado por pessoas da Síria, Paquistão e Afeganistão, que utilizavam a rota Turquia-Grécia em direção à Alemanha, Reino Unido, Espanha e França (OCDE, 2019).

O fechamento das fronteiras nos países de trânsito e a continuidade dos conflitos nos Estados de origem, que não cessaram frente ao vírus, fizeram com que imigrantes forçados ficassem ainda mais vulneráveis às ações de organizações criminosas, que prometem a travessia segura por rotas inóspitas:

À medida que as fronteiras dentro da Europa se tornam cada vez mais difíceis de cruzar devido às restrições da pandemia, alguns migrantes e requerentes de asilo que entraram na Europa pelos Balcãs estão tentando chegar à França atravessando os Alpes vindos da Itália. [...] A partir de alguns meses atrás, em 2020, o tipo de migrante que passa por esta área mudou um pouco, há muitas famílias, muitas vezes com crianças que descem pela rota dos Balcãs, então as principais nacionalidades são afegã, iraniana, iraquiana ” (OHAGAN; BELMONDO, 2021, n.p, tradução nossa)⁵.

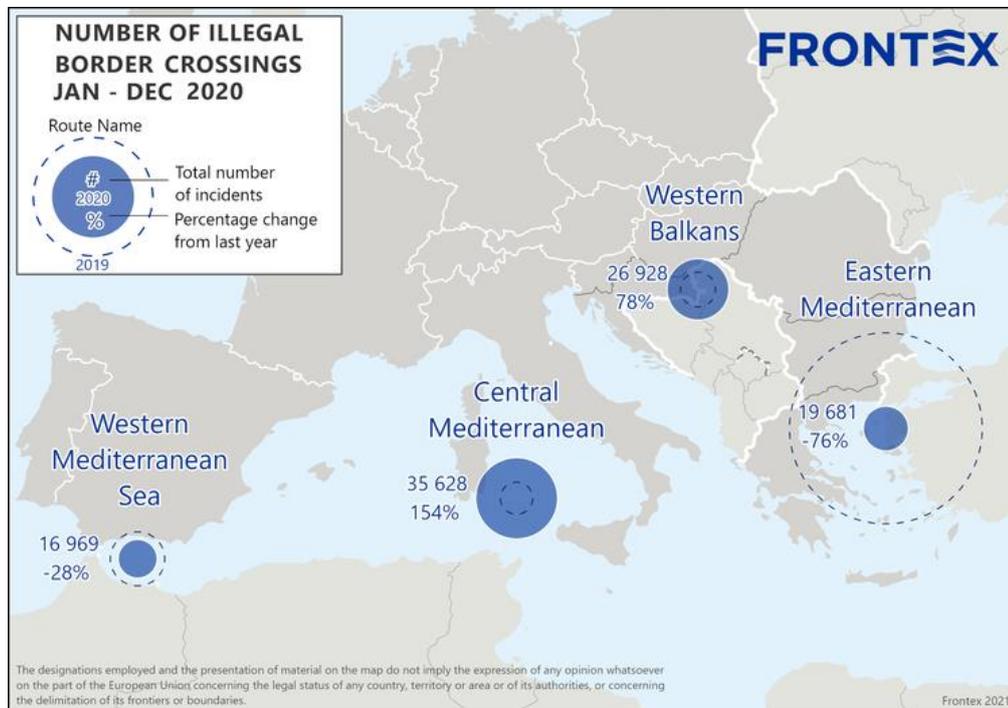
³ Do original: Pandemic is not a word to use lightly or carelessly. It is a word that, if misused, can cause unreasonable fear, or unjustified acceptance that the fight is over, leading to unnecessary suffering and death. [...] All countries must strike a fine balance between protecting health, minimizing economic and social disruption, and respecting human rights.

⁴ Do original: These include pushbacks at borders and the suspension of asylum procedures in response to COVID-19. Other trends include low refugee recognition rates for some groups, despite objective country of origin information and country guidance demonstrating the need for international protection. In some cases, due process safeguards, such as the right to legal representation, were denied in the asylum process.

⁵ Do original: As borders within Europe become increasingly difficult to cross due to pandemic restrictions, some migrants and asylum seekers that entered Europe through the Balkans are trying to reach France by hiking across

Os efeitos das alterações nas fronteiras nos Estados supracitados podem ser observados na figura abaixo:

Figura 1: Fluxo nas principais fronteiras utilizadas por imigrantes entre 2019-2020



Fonte: FRONTEX, 2020.

Ao analisar a imagem, percebe-se em 2020 a redução expressiva do fluxo entre a Turquia e a Grécia, bem como entre o Marrocos, Portugal e Espanha, comparado à 2019. Por outro lado, ocorreu aumento significativo em outras duas rotas: 78% Balcãs e 156% e entre a Líbia e Itália pelo mar mediterrâneo, consideradas de alto risco.

No caso da Itália, o aumento do fluxo e recusa dos demais Estados em cooperar para o acolhimento e reassentamento agravou situações anteriores à pandemia: a morte de pessoas na travessia pelo mar e a criminalização das atividades de resgate, com a apreensões dos barcos, pagamento de multa e a detenção daqueles que participam destas ações:

A repressão à frota civil pelas autoridades italianas intensificou-se em várias frentes nas últimas duas semanas. Investigações criminais foram abertas contra as partes envolvidas no resgate de 27 sobreviventes em agosto de 2020, que foi seguido pelo mais longo impasse na história marítima europeia recente. Após o encerramento das investigações relacionadas com o navio de resgate Iuventa, as autoridades italianas acusaram 21 indivíduos e 3 organizações de auxílio e incentivo à imigração ilegal. [...] Nas últimas duas semanas, dezenas de pessoas perderam a vida no Mediterrâneo Ocidental e Central, elevando o número de mortos este ano para pelo menos 234

the Alps from Italy.[...] Starting some months ago, in 2020, the type of migrants passing in this area has changed a bit, there are many families, often with children who come down the Balkan route, so the main nationalities are Afghanistani, Iranian, Iraqi," said Michele Belmonto, an Italian Red Cross volunteer.

pessoas. No mesmo período, mais de 4.000 pessoas foram interceptadas no mar e voltaram para a Líbia, onde enfrentaram detenção arbitrária e abusos (ECRE, 2021)⁶.

Não muito distante das iniciativas supracitadas, o Brasil editou a Portaria nº 120, de 17 de março de 2020 (BRASIL, 2020), que determinou o fechamento exclusivo da fronteira com a Venezuela seguindo a Nota Técnica nº 01/2020 emitida na mesma data pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Referida nota, inacessível para consulta pública, recomendou a interrupção do acesso ao Brasil pelos venezuelanos em decorrência do Covid-19. Destacam-se os seguintes pontos:

[...] Considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19);

[...] Considerando que é **princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**, previsto no VI do caput do art. 4º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, **a eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência que possam afetar a vida das pessoas;**

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a **restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela**, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020).

Para evitar o descumprimento do conteúdo da portaria pelos imigrantes, o governo estabeleceu como sanção a inabilitação dos pedidos de refúgio daqueles que realizarem entrada irregular em território nacional com deportação imediata ao Estado de origem, bem como a responsabilização civil, administrativa ou penal do infrator (BRASIL, 2020, Art 6º).

Nos meses subsequentes ao fechamento da fronteira, venezuelanos continuaram a chegar no Brasil por rotas de alto risco, guiadas por grupos que cobram por volta de R\$ 60,00 pela travessia e R\$ 600,00 para o transporte de Pacaraima até Boa Vista, um custo significativo para pessoas cujo Estado de Origem apresenta moeda desvalorizada e inflação de 3000% (AFP, 2021).

Proibidos de solicitar refúgio ou visto de residência, os venezuelanos permanecem de modo irregular no território nacional. No início de 2021, 47 pessoas foram detidas pela Força Nacional e sumariamente deportadas ao Estado de origem, mesmo àqueles sob os cuidados da Operação Acolhida, incluindo mulheres gestantes e crianças.

⁶ Do original: The crack down on the civil fleet by Italian authorities has intensified on several fronts over the course of the past two weeks. Criminal investigations were opened against parties involved in the rescue of 27 survivors in August 2020 that was followed by the longest stand-off in recent European maritime history. Following the closure of investigations related to the Iuventa rescue ship, Italian authorities have charged 21 individuals and 3 organisations of aiding and abetting illegal immigration. [...] Over the past two weeks, dozens of people have lost their lives in the Western and Central Mediterranean, bringing this year's death toll to at least 234 people. In the same period, more than 4,000 people were intercepted at sea and returned to Libya where they face arbitrary detention and abuse.

Estas ações ocasionaram a reação da Defensoria Pública da União e Ministério Público que solicitaram à Justiça Federal:

a) que seja impedido quaisquer atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes em situação de acolhimento (hipervulneráveis) pela Força Tarefa Humanitária (Operação Acolhida) em Roraima e no Amazonas, devendo a União assegurar-lhes o direito de requerer administrativamente a regularização migratória, nos termos da Lei no 13.445/2017 ou da Lei no 9.474/97; b) a declaração de nulidade das deportações sumárias efetivadas em face de (nomes omitidos para preservar as identidades), os quais foram reconhecidos como hipervulneráveis pela Operação Acolhida e estavam sob a proteção do Estado Brasileiro, autorizando-se o seu reingresso regular no País, assim como aquelas que venham a ser realizadas contra pessoas acolhidas pela Força Tarefa Humanitária; c) que seja determinado à Polícia Federal a garantia, durante o procedimento de deportação, de comunicação do deportando com seus familiares, membros de organizações internacionais ou agentes públicos; d) a cominação de multa, em valor a ser fixado por Vossa Excelência, não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para cada situação, individual ou coletiva, que revele o descumprimento de alguma das medidas acima especificadas (BRASIL, 2021, p.01).

Na ação, a Defensoria reforça que a Portaria previa o fechamento excepcional e temporário da fronteira, restrição que se estendeu por todo o ano de 2020 e continua vigente em 2021:

Essas sanções e o tratamento discriminatório conferido aos migrantes, especialmente os venezuelanos, reconhecidos pelo Estado brasileiro como vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos (art. 1o do Decreto 9.285/2018), têm dado margem para o cometimento de ilegalidades por parte da União, que extrai dos dispositivos indicados fundamento para praticar **condutas incompatíveis com a legislação e, mais do que isso, atentam contra normas fundantes da Constituição da República, do Direito Internacional dos Refugiados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Estatuto dos Refugiados e da Lei de Migração, podendo acarretar a responsabilização internacional do Estado brasileiro por graves violações de direitos humanos** (BRASIL, 2021, p.02).

Ressalte-se que a única hipótese aceita para inabilitação do pedido de refúgio reside na possibilidade de o solicitante ter cometido crimes contra a humanidade (BRASIL, 1997, art 3º, III). Nesse sentido, qualquer ação que exceda o disposto pode acarretar violação do direito do imigrante forçado ao devido processo legal para o reconhecimento da condição de refugiado.

Dessa forma, considerando as ações restritivas dos estados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) emitiu um documento no qual visa reforçar os compromissos internacionais assumidos mesmo em emergência sanitária (UNHCR, 2020). Nele, o ACNUR tem como objetivo, respeitando a soberania dos Estados, impedir a adoção de restrições que impossibilitam o acesso de refugiados ou de pessoas que pretendem obter asilo, sem que haja evidência concreta de risco à saúde e, principalmente, sem medidas de proteção

contra a devolução, caracterizando discriminação e ofensa ao princípio do *non-refoulement* (não devolução).

Os Estados são responsáveis por garantir a proteção contra repulsão a todas as pessoas que estão sob sua jurisdição, incluindo nas fronteiras nacionais, assim que uma pessoa se apresentar na fronteira alegando estar em risco ou temer retornar ao seu país de origem ou qualquer outro país. Não existe uma única fórmula ou frase correta para explicar como esse medo ou desejo de solicitar asilo precisa ser transmitido a fim de se beneficiar do princípio da não-repulsão. Para dar cumprimento às suas obrigações legais internacionais, incluindo o direito de solicitar refúgio. Quanto ao asilo e ao princípio da não repulsão, os Estados têm o dever, em relação às pessoas que chegaram às suas fronteiras, de fazer investigações independentes quanto à necessidade de proteção internacional das pessoas e de assegurar que não correm o risco de repulsão. Se tal risco existir, o Estado está impedido de negar a entrada ou remover à força o indivíduo em questão. (ACNUR, 2020, tradução nossa)⁷.

O documento reforça ainda que os Estados podem adotar estratégias de testagem e isolamento em locais seguros, facilitando o controle de gerenciamento na entrada pelas fronteiras por pessoas em situação de vulnerabilidade, a saber:

Caso sejam identificados riscos à saúde no caso de um indivíduo ou grupo de refugiados ou requerentes de asilo, outras medidas podem ser tomadas, como testes e /ou quarentena, que permitiriam às autoridades administrar a chegada dos requerentes de asilo em um cofre forma, respeitando o princípio da não repulsão. **A recusa de acesso ao território sem salvaguardas para proteção contra repulsão não pode ser justificada com base em qualquer risco para a saúde** (ACNUR, 2020, grifo nosso, tradução nossa)⁸.

Dessa forma, a adoção de uma barreira física para o fechamento da fronteira, ou a negativa de abertura do processo para solicitação de refúgio com a consequente expulsão do imigrante forçado infringe diretamente o princípio comum do direito de proteção à pessoa humana, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Por sua vez, a Convenção de 1951 preceitua que a entrada e permanência irregular de pessoas oriundas de Estados em que seja observado fundado temor de perseguição não devem ser punidas pelo Estado de acolhida (ONU, 1951, art. 31). Em complemento, o mesmo instrumento de proteção indica que “os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta

⁷ Do original: States are responsible for ensuring protection from refoulement to all persons who are within its jurisdiction, including at national frontiers, as soon as a person presents him- or herself at the border claiming to be at risk or fearing return to his or her country of origin or any other country. There is no single correct formula or phrase for how this fear or desire to seek asylum needs to be conveyed in order to benefit from the principle of *non-refoulement*. In order to give effect to their international legal obligations, including the right to seek asylum and the principle of non-refoulement, States have a duty vis-à-vis persons who have arrived at their borders, to make independent inquiries as to the persons' need for international protection and to ensure they are not at risk of *refoulement*. If such a risk exists, the State is precluded from denying entry or forcibly removing the individual concerned.

⁸ Do original: In case health risks are identified in the case of individual or a group of refugees or asylum-seekers, other measures could be taken, such as testing and/or quarantine, which would enable authorities to manage the arrival of asylum-seekers in a safe manner, while respecting the principle of non-refoulement. Denial of access to territory without safeguards to protect against refoulement cannot be justified on the grounds of any health risk.

Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem” (ONU, 1951, art. 2°).

A legislação internacional indica a prevalência do Direito Internacional sobre o Direito Interno. Desse modo, os Estados não podem invocar dispositivos internos para se eximir do cumprimento de um Ato Internacional que tivesse ratificado. Esse princípio consta na Convenção de Viena Sobre os Direitos dos Tratados (1969), pelo qual, segundo art. 27, “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado” (ONU, 1969).

Assim, ainda que ocorra situação de conflito normativo, deve prevalecer a norma mais favorável ao ser humano, aproximando-se dos pressupostos considerados basilares do direito humanitário observados por Jubilut e Martuscelli (2019, p. 863) que compreendem as ações éticas como o cerne para garantir a dignidade humana em momentos de crise.

O desafio, portanto, “é encontrar um equilíbrio entre essas obrigações. Medidas gerais que impedem a admissão de refugiados ou solicitantes de refúgio sem medidas de proteção contra a expulsão violam o direito internacional”⁹ (UNHCR, 2020).

4. CONCLUSÃO

A dificuldade atual da cooperação no Regime Internacional dos Refugiados está no desequilíbrio entre as necessidades apresentadas, afluência massiva de refugiados, e a insuficiência da resposta coletiva internacional, na forma de apoio aos Estados de primeiro asilo, bem como oferta de cotas suficientes para reassentamento. Os princípios observados por Kant sobre a construção do direito cosmopolita e fortalece a internacionalização dos direitos humanos, e a sua concepção de tratamento aos estrangeiros pode ser claramente observada na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e instrumentos de proteção subsequentes.

Nesse sentido, os entraves apresentados prejudicam a formação do diálogo e consequente cooperação entre os atores envolvidos na proteção aos refugiados. Habermas pondera que as inclinações dos Estados precisam ser consideradas na mesa de negociações, e que isso não impede que interesses e cumprimento dos deveres possam ser harmonizados no plano internacional. Nesse sentido, o refúgio deve ser reconhecido, independentemente de

⁹ Do original: The challenge is to strike a balance between these obligations. Blanket measures precluding the admission of refugees or asylum-seekers without measures to protect against refoulement will breach international law.

questões políticas específicas entre os Estados envolvidos, em função do seu caráter humanitário.

Se antes eram perceptíveis os entraves nas ações de cooperação para receber solicitantes ou reassentar refugiados, a situação foi agravada pela Covid-19 que acarretou na priorização do fechamento de fronteiras terrestres, principais vias utilizadas por imigrantes forçados em situação de hipervulnerabilidade, com base em interesses políticos, não sanitários.

Sem outras opções, os grupos utilizam rotas de alto risco na esperança de conseguir proteção, ou, pelo menos, a assistência humanitária oferecida pelas Organizações. Estas por sua vez, encontram dificuldades em decorrência das crescentes barreiras estatais impostas às suas atividades de resgate e acolhida.

As deportações sumárias que ocorreram no Brasil após a adoção da Portaria nº 120/2020 ferem diretamente o princípio do *non refoulement* por não permitirem o devido processo legal, ampla defesa e contraditório previstos nos instrumentos internacionais de proteção ratificados e internalizados pelo Brasil.

Nesse sentido, pode-se refletir que em cenários de convulsão social, como, por exemplo, nas emergências de saúde (pandemias), somados às situações conflitantes preexistentes no âmbito das migrações, deveria ser considerado o termo médio, observando tanto os direitos dos nacionais quanto dos solicitantes de refúgio.

Assim, tendo em vista dois tipos de urgência humanitária, de proteção aos imigrantes forçados que incluem os solicitantes de refúgio, e de saúde para os nacionais, compreende-se como termo médio a realização de quarentena dos grupos de imigrantes forçados, dentro de critérios humanizados, sem contato ou com o mínimo de contato com os nacionais, exceto os que estão envolvidos com a atividade.

Para isso é necessário atualizar a forma de negociar e incluir atores não clássicos, como organizações da sociedade civil, empresas, entre outros, sem criminalizar as suas atividades, para que se efetive uma nova forma de governança. Por sua vez, esta nova forma de governança demanda a descentralização do poder a esfera das políticas migratórias, configurando um ponto de conflito ainda sem solução cuja importância foi demonstrada ainda mais no contexto da pandemia.

5. REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Governo e ACNUR lançam relatório Refúgio em Números e Plataforma Interativa sobre Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil**. Brasília: ACNUR, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/25/governo-e-acnur-lancam-relatorio-refugio->

em-numeros-e-plataforma-interativa-sobre-reconhecimento-da-condicao-de-refugiado-no-brasil/. Acesso em 10 out. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Mid-year Trends 2017**. Geneva *Online*: UNHCR, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5aaa4fd27/mid-year-trends-june-2017.html>>. Acesso em 14 abr. 2020.

AGENCE FRANCESE PRESS (AFP). **A inflação na Venezuela fechou 2020 em quase 3.000%, segundo Banco Central**. *Online*. 11 fev. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2021/02/11/a-inflacao-na-venezuela-fechou-2020-em-quase-3000-segundo-banco-central.htm>. Acesso em 25 mar. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

ANDRADE, Fischel J. H. **Direito internacional dos refugiados – Evolução Histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 16.

BETTS, Alexander. **Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009. p. 13.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 1001365-82.2021.4.01.4200. Proposta pelo MPF e Defensoria Pública Federal contra a União Federal, que trata **dos atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes em situação de acolhimento (hipervulneráveis)**. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/pje/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=7d653edf3b65990d85c58151c1f2306894fd2cf544400c833d544f3a7882268bf4bec9a93c923b1fac210721b896b699207ea641ef148b89&idProcessoDoc=483762475>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em 10 mai. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília: Governo Federal, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em 10 mai. 2020.

BRASIL. **Portaria n. 120, de 17 de março de 2020**. Brasília: Governo Federal, 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em 10 mai. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**, Vol. I, A Sociedade em Rede. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 25.

CASTLES, Stephen; VEZOLLI, Simona. The global economic crisis and migration: temporary interruption or structural change? **Paradigmes** no. 2, jun. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/49112754_The_global_economic_crisis_and_migration_temporary_interruption_or_structural_change. Acesso em: 20 out. 2020. p. 72.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). **Italy Steps up Criminalisation of the Civil Fleet as Dozens Die at Sea**. Online. 05 mar. 2021. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/italy/med-italy-steps-criminalisation-civil-fleet-dozens-die-sea>. Acesso em: 01 abr. 2021.

FIGUEIREDO, Janaína. **Acuados pela fome, venezuelanos burlam fronteira e engrossam fila de imigrantes sem documentos no Brasil**. Online. Portal Globo, 27 fev. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/acuados-pela-fome-venezuelanos-burlam-fronteira-fechada-engrossam-fila-de-imigrantes-sem-documentos-no-brasil-24901917>. Acesso em: 19 mar. 2021.

FRONTEX. **Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19**. Online. 08 jan. 2021. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2>. Acesso em: 25 fev. 2021.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action. Vol 1. Reason and the rationalization of society**. Boston: Beacon Press. 1984. Disponível em: <https://teddykw2.files.wordpress.com/2012/07/jurgen-habermas-theory-of-communicative-action-volume-1.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020. P. 285.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 72.

INFOMIGRANTS. **Europe's borders are not open for refugees coming from Turkey**. Online. 04 mar. 2020. Disponível em: <https://www.infomigrants.net/en/post/23171/europe-s-borders-are-not-open-for-refugees-coming-from-turkey>. Acesso em 02 jan. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240p.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**. Tradução de Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz. 2006.

KIRSCHBAUM, Erick; SHALAL, Andrea. **Merkel admits mistakes made in Germany, EU with refugee crisis**. Online. Reuters, 30 ago. 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-idUSKCN1152IU>. Acesso em: 12 jan. 2021.

MENEZES, Fabiano. **Utopia or Reality: Regional Cooperation in Latin America to Enhance the Protection of Refugees**. Refugee Survey Quartely., Oxford, v. 35, p. 122-141, 2016. p. 03.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Viena Sobre o Direito dos Tratados (1969)**. Disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2016/07/portugal-declaracao-sobre-a-cv-69.pdf>. Acesso em 13 fev. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 jan. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Quais são os membros do Conselho de Segurança da ONU e como são eleitos?** Online, [s.d]. Disponível em: <https://unric.org/pt/quais-sao-os-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-como-sao-eleitos/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

OHAGA, Jim; BELMONDO, Michele. **Europe's closed borders push migrants to make dangerous Alpine crossing into France.** *Online*. Rome: euronews, 28 fev. 2021. Disponível em: <https://www.euronews.com/2021/02/28/europe-s-closed-borders-push-migrants-to-make-dangerous-alpine-crossing-into-france>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **International Migration Outlook.** *Online*. 2019. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/-/relatorio-ocde-international-migration-outlook-2019->. Acesso em: 18 fev. 2021.

OSBORNE, Simon. **MERKEL MUST GO! Germany divided as angry protest launched at under-fire leader.** *Online*. Berlim: Express UK ,17 ago. 2018. Disponível em: <https://www.express.co.uk/news/world/1004749/angela-merkel-protest-far-right-activists-eu-migrant-crisis>. Acesso em: 17 jan. 2021.

SMITH, William; FINE, Robert. **Kantian Cosmopolitanism Today: John Rawls and Jurgen Habermas on Immanuel Kant's Foedus Pacificum.** Heinonline, 2004. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/kingsclj15&div=4&id=&page=>. Acesso em 30 nov. 2020.

UNHCR. **Global Trends 2019 annex and tables (.zip).** Geneva: UNHCR, 2017. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/2019/04/09/5-dados-sobre-refugiados-que-voce-precisaconhecer/#:~:text=Dos%2068%2C5%20milh%C3%B5es%20de,milh%C3%B5es%20em%20todo%20o%20mundo.> > Acesso em 8 out. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol.** Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>. Acesso em: 16 out. 2020

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The covid-19 crisis: key protection messages.** *Online*. [s.l] 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5e84b9f64&skip=0&query=covid%20key>. Acesso em: 22 mar. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Figures at Glance.** *Online*, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. Acesso em: 22 fev. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response.** *Online*. [s.l], 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>. Acesso em: 20 mar. 2021.

UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION. **COVID-19 & Immigration Detention: What Can Governments and Other Stakeholders Do?** [s.l], 2020. Disponível

em:<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5eac26514&skip=0&query=covid-19>. Acesso em 17 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **General Assembly. A/AC.96/1200- Note on international protection.** Genera: 5-9 out. 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5f08774e4&skip=0&query=covid-19%20refugees&querysi=unhcr&searchin=fulltext&sort=relevance>. Acesso em: 19 fev. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19.** *Online*, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 16 mar. 2021.