

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

N. 19, jan./jun. de 2023
Brasília, DF

ISSN 1984-0322 (impresso)
e-ISSN 2448-4555 (online)

R. Defensoria Públ. União	Brasília, DF	n. 19	p. 1-285	jan./jun. 2023
---------------------------	--------------	-------	----------	----------------

“FECHAMENTO DAS FRONTEIRAS” NA PANDEMIA DE COVID-19: O QUE A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 652/2021 QUER DIZER SOBRE A MIGRAÇÃO VENEZUELANA

*“CLOSING BORDERS” IN THE COVID-19 PANDEMIC:
WHAT INTERMINISTERIAL ORDINANCE Nº 652/2021 WANTS
TO SAY ABOUT VENEZUELAN MIGRATION*

*Nathália Santos Veras
(Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá,
analista na Defensoria Pública da União e advogada)
nathalia_veras@hotmail.com*

RESUMO

O presente artigo busca analisar o discurso institucional da Portaria Interministerial nº 652/2021, uma das mais de 30 (trinta) portarias que determinam restrições à entrada no Brasil, comumente chamadas de “fechamento de fronteiras”, emitidas no contexto da pandemia de Covid-19, partindo-se das seguintes questões norteadoras: 1) A Portaria nº 652/2021 impõe restrições arbitrárias com relação aos imigrantes venezuelanos? 2) Qual o discurso institucional do Brasil diante do conteúdo dessa portaria? Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza empírico-dedutiva, que utiliza os procedimentos das pesquisas bibliográfica e documental e algumas ferramentas metodológicas da Análise Semiolinguística do Discurso propostas por Charaudeau (2001). Verifica-se que, ao impor maiores restrições aos nacionais da Venezuela, prevendo sua exclusão específica, a Portaria Interministerial traduz-se em uma política e diretriz expressa promovida pelo discurso institucional brasileiro, a fim de ser reproduzida indiscriminadamente pelas práticas discursivas constantes nessa sociedade, tudo isso fruto de uma fabricação de opinião. Na sua elaboração ocorreu a construção de um discurso para a produção de influência estabelecida e reproduzida como forma de manter o campo de poder movido como um mecanismo de rejeição do outro. Nesse sentido, por se tratar de voz colegiada (polifonia), conclui-se que consiste em política que institucionaliza a xenofobia.

Palavras-chave: Migração. Venezuela. Pandemia. Discurso. Xenofobia.

ABSTRACT

This article sought to analyze the institutional discourse of the Interministerial Ordinance nº 652/2021, one of the more than 30 (thirty) ordinances that determine restrictions on entry into Brazil, commonly called “border closure”, issued in the context of the Covid-19 pandemic, based on the following guiding questions: 1) Does Ordinance No. 652/2021 impose arbitrary restrictions on Venezuelan immigrants? 2) What is Brazil’s institutional discourse regarding the content of this Interministerial Ordinance? This is a qualitative research, of an empirical-deductive nature, which uses the procedures of bibliographic and documentary research and some methodological tools of Semiolinguistic Discourse Analysis proposed by Charaudeau (2001). It appears that imposing greater restrictions on Venezuelan nationals, providing for their specific exclusion, the Interministerial Ordinance translates into an express policy and guideline promoted by the Brazilian institutional discourse, in order to be indiscriminately reproduced by the discursive practices constant in this society, all of this the result of a fabrication of opinion. In its elaboration, there was the construction of a discourse for the production of established and reproduced influence as a way of keeping the field of power moved as a mechanism of rejection of the other. In this sense, because it is a collegiate voice (polyphony), it is concluded that it is a policy that institutionalizes xenophobia.

Keywords: Migration. Venezuela. Pandemic. Discourse. Xenophobia.

Data de submissão: 02/10/2022

Data de aceitação: 03/04/2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. BREVES NOTAS METODOLÓGICAS. 2. O CAMPO DO DIREITO E A VOZ COLEGIADA. 3. A ANÁLISE DO DISCURSO DA PORTARIA MINISTERIAL CONJUNTA Nº 652/2021: OS DISCURSOS INSTITUCIONAIS E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

O subtítulo deste artigo almeja fazer referência a Bourdieu¹, que discorre sobre “O que falar quer dizer”, e também a Charaudeau², para quem “o ato da linguagem é um fenômeno que combina o *dizer* e o *fazer*”. Ambos representam perfeitamente a problemática pela qual este trabalho perpassa, especificamente o que a Portaria nº 652/2021³ quer dizer sobre a migração venezuelana e, ainda, o que esse ato quer fazer.

Ao longo da pandemia, foram emitidas mais de 30 (trinta) portarias dispendo sobre restrições à entrada de estrangeiros no país (comumente designadas de “fechamento das fronteiras”). A primeira foi a Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020⁴, e a última a Portaria nº 666, de 20 de janeiro de 2022⁵. Optou-se por analisar a Portaria nº 652/2021⁶, por ter sido emitida conjuntamente pelos Ministérios da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, sendo a primeira que pretendeu abarcar “estrangeiros” de qualquer nacionalidade.

Trata-se, portanto, de pesquisa documental com enfoque jurídico que pretende analisar a mencionada portaria, partindo-se das seguintes questões norteadoras: a Portaria nº 652/2021 impõe restrições arbitrárias com relação aos migrantes venezuelanos? Qual o discurso institucional do Brasil diante do conteúdo dessa portaria? A hipótese apresentada é a de que o exame do seu discurso institucional revela tratamento discriminatório e arbitrário quanto aos imigrantes⁷ provenientes da Venezuela, construindo institucionalmente um movimento de rejeição.

A análise que se busca demonstrar não pode restringir-se ao ambiente predominantemente jurídico, por ser esse, às vezes, marcado pela dificuldade para sensibilizar-se às reflexões relacionadas à problemática

¹ BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**, 1983, p. 75-88. Idem. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**, 2008.

² CHARAUDEAU, P. **Uma teoria dos sujeitos da linguagem**, 2001, p. 28.

³ BRASIL. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a, p. 10.

⁴ Idem. **Portaria nº 120, de 17 de março de 2020**, 2020c, p. 1.

⁵ Idem. **Portaria Interministerial nº 666, de 20 de janeiro de 2022**, 2022, p. 2.

⁶ Idem, op. cit., 2021a.

⁷ Utiliza-se no presente trabalho a mesma definição de imigrante adotada pela Lei nº 13.445/2017: “imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”.

das relações seculares que permeiam a construção dos discursos, o lugar de fala e o poder.⁸ É preciso produzir discussões além daquelas que buscam fundamentar sempre o discurso em suas teorias, permitindo apenas a construção de argumentos que justifiquem a produção e aplicação do Direito, o que por vezes dificulta a análise de questões que dependam de um diálogo interdisciplinar com outros campos, como a Antropologia e as Ciências da Linguagem, particularmente quanto à Análise do Discurso.

Portanto, para alcançar o objetivo proposto, serão utilizadas algumas ferramentas metodológicas da Análise Semi linguística do Discurso propostas por Charaudeau⁹, procedimentos metodológicos similares aos adotados por Iorio Filho e Duarte¹⁰, que permitem compreender a construção e intenções do discurso. Por fim, trazem-se à guisa de conclusão algumas considerações a fim de destacar e sistematizar os conceitos e a discussão apresentada.

1. BREVES NOTAS METODOLÓGICAS

Os estudos de Charaudeau¹¹ ensinam que a análise do discurso é um estudo empírico-dedutivo partindo do ponto de vista das ciências da linguagem, ou seja, “o analista parte de um material empírico, a linguagem, que já está configurada numa certa substância semiológica (verbal)”. A pesquisa não apresenta como pretensão o exaurimento dos estudos sobre o tema, apenas busca apropriar-se cientificamente das lições do citado autor, para aplicá-las a uma situação particular, apontada ainda na introdução, como objeto. A situação particular, segundo demonstrado, é examinar se o discurso institucional da Portaria nº 652/2021¹² é discriminatório quanto aos imigrantes provenientes da Venezuela.

⁸ BINDA, R. J. **Vozes escutadas ou jogo de cena**: os argumentos apresentados pelos amigos da Corte na ADI 3239 e os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal na resignificação da questão quilombola, 2021.

⁹ CHARAUDEAU, P. **Uma teoria dos sujeitos da linguagem**, 2001.

¹⁰ DUARTE, F.; IORIO FILHO, R. M. **Imunidade parlamentar e análise do discurso jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal**, 2009. ALMEIDA, M. G. S. L. (et al.). **Argumentos de justificação para as reformas processuais**: uma análise semi linguística das exposições de motivos do Código de Processo Civil de 1939 e do Anteprojeto de Reforma de 2010, 2016.

¹¹ CHARAUDEAU, P. **Uma análise semi linguística do texto e do discurso**, 2005, p. 11-27.

¹² BRASIL. Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, 2021a.

Para o Professor Iorio Filho¹³, a metodologia sugerida por Charaudeau encontra-se na arte da Teoria Semiollingüística do discurso político, “pois se alinha a uma tradição de estudo dos gêneros deliberativos e da persuasão codificados pela retórica aristotélica”. Nas palavras de Charaudeau¹⁴, significa que é preciso delimitar quais os objetivos em relação ao tipo de objeto construído, e qual será o instrumento empregado, conforme o procedimento escolhido, partindo-se de uma problemática maior da organização dos discursos, a fim de “descrever as características gerais do funcionamento do discurso em geral, ou as características particulares de um discurso em particular, isto é, de um texto”.

O que se busca, então, é atentar para a última opção descrita anteriormente, ou seja, empreender uma análise textual na realização particular de determinado texto, “para tentar descrever, da maneira mais exaustiva possível, os traços que a caracterizam”¹⁵. Esse modelo de análise fundamenta-se “em um projeto de influência do EU sobre o TU em uma situação dada [...]”¹⁶, que, por sua vez, é o exame do discurso institucional da Portaria nº 652/2021¹⁷ no tocante aos imigrantes provenientes da fronteira com a Venezuela, “[...] e para a qual existe um contrato de comunicação implícito de interação social”. Quanto a esse contrato de comunicação, ou contrato de fala, em análise do discurso, é acentuado como um conceito central, definindo-o como:

[...] o conjunto das condições nas quais se realiza qualquer ato de comunicação (qualquer que seja sua forma, oral ou escrita, monolocutiva ou interlocutiva). É o que permite aos parceiros de uma troca linguageira reconhecerem um ao outro com os traços identitários que os definem como sujeitos desse ato (*identidade*), reconhecerem o objetivo do ato que os sobredetermina (*finalidade*), entenderem-se sobre o que constitui o objeto temático da troca (*propósito*) e considerarem a relevância das coerções materiais que determinam esse ato (*circunstâncias*).¹⁸

¹³ IORIO FILHO, R. M. **Uma questão da cidadania: o papel do Supremo Tribunal Federal na intervenção federal (1988-2008)**, 2014, p. 39.

¹⁴ CHARAUDEAU, P. **Uma análise semiollingüística do texto e do discurso**, 2005, p. 11-27.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ SILVA, F. D. L. L.; IORIO FILHO, R. M. **Por uma gramática das decisões judiciais**, 2010, p. 1856-1867.

¹⁷ BRASIL. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

¹⁸ CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**, 2020, p. 132.

Seguindo esse preceito, Charaudeau ensina que as ciências humanas e sociais mostraram que as sociedades são compostas, fragmentadas, por diversas áreas de atividades e se constroem mediante a interação dos indivíduos, que tentam regular socialmente as relações de força que aí se instauram.¹⁹ Essa relação de força, que nada mais é que uma relação de poder, muitas vezes demonstra-se no discurso, na fala, particularmente, no que se fala e como se fala.

Quanto a essa relação de poder e à construção do discurso, analisadas à luz do objeto da presente pesquisa, é “importante refletir sobre as questões de identidade social e cultural”²⁰, principalmente nas sociedades ditas modernas, que passam por crises identitárias, culturais, de gerações, no ensino, de cidadania, comunitária, entre outras²¹, sendo nesses momentos que as relações sociais se estabelecem. Para o autor, a questão identitária evidencia-se por diversas abordagens, tais como sociológica, antropológica, psicológica, histórica etc. No entanto, para a investigação da construção dos instrumentos que regulam as relações identitárias entre os sujeitos, a análise do discurso ocupa lugar de tamanha importância, pois a linguagem está no cerne de identificação da socialização, do pensamento e dos valores, numa perspectiva do domínio.²²

Sendo assim, a análise do discurso “é uma disciplina nova que nasce da convergência das correntes linguísticas e os estudos sobre a retórica greco-romana”²³. Segundo o autor, o conceito dessa disciplina leva a elementos da linguística textual, na qual as informações da frase podem ser conectadas a diversos discernimentos linguísticos, extralinguísticos e sociais, permitindo-se vislumbrar quais seriam os fins nos discursos, bem como o modo como esses discursos são organizados “sempre pelos três lugares formadores de sentido: a doutrina, a retórica e os elementos de justificação ou de legitimação”²⁴.

Por sua vez, o mandamento jurídico aborda sobre o sistema de pensamento, obtido por meio de uma atividade discursiva capaz de criar um ideal

¹⁹ CHARAUDEAU, P. **A argumentação em uma problemática da influência**, 2016, p. 02.

²⁰ Idem. **Discurso e (des)igualdade social**, 2015, p. 13.

²¹ Ibidem, p. 13.

²² Ibidem, p. 13.

²³ IORIO FILHO, R. M. **Uma questão da cidadania: o papel do Supremo Tribunal Federal na intervenção federal (1988-2008)**, 2014, p. 39.

²⁴ Ibidem, p. 39.

jurídico para servir de referência à construção de opiniões.²⁵ A retórica mostra-se como uma dinâmica de comunicação dos atores jurídicos, mais precisamente, “refere-se à razão ideológica de identificação imaginária da verdade jurídica”²⁶. A justificação e a legitimação são elementos que se referem à influência do discurso jurídico sobre as demais instituições externas ao campo do direito, produzindo conceitos e estratégias que demonstrem que as ordens desse discurso (decisões) não são arbitrárias, e sim reconhecidamente motivadas.²⁷

É importante registrar que o presente estudo orienta-se pelos ensinamentos dos citados autores, portanto, conduz-se pela escola francesa de análise do discurso, propondo-se “a estudar particularmente as relações entre a força persuasiva das palavras e os seus usos na constituição da legitimidade do discurso político (jurídico)”²⁸, que emana dos termos da Portaria nº 652/2021²⁹, da Presidência da República Federativa do Brasil. Entenda-se por discurso, no aspecto linguístico, “um encadeamento de palavras, ou uma sequência de frases que seguem determinadas regras e ordens gramaticais no intuito de indicar ao outro – a quem fala ou escreve – que lhe”³⁰ pretende informar algo ou, sob o enfoque ora analisado, impor algo.

Sendo assim, diante dos esclarecimentos conceituais sobre a teoria da análise do discurso, importa refletir essa problemática da construção persuasiva no campo do direito, a fim de compreender a lógica da socialização, do pensamento e dos valores, bem como as intenções, a força persuasiva das palavras e os seus usos que validam o discurso.

2. O CAMPO DO DIREITO E A VOZ COLEGIADA

Impõe-se mencionar que, mesmo que timidamente, a pesquisa se apropria da noção de campo tal como definido em Bourdieu.³¹ O discurso aqui

²⁵ IORIO FILHO, R. M. **Uma questão da cidadania: o papel do Supremo Tribunal Federal na intervenção federal (1988-2008)**, 2014, p. 42.

²⁶ *Ibidem*, p. 42.

²⁷ *Ibidem*, p. 44.

²⁸ *Ibidem*, p. 40.

²⁹ BRASIL. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

³⁰ IORIO FILHO, *op. cit.*, p. 29.

³¹ BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**, 2003.

citado não é o discurso jurídico amplamente considerado, pois, conforme demonstrado em recorte, e mencionado anteriormente, trata-se de uma análise textual e focada na realização particular de determinado texto, representado pelo texto da citada Portaria nº 652/2021³² da República Federativa do Brasil, parcialmente transcrito a seguir:

PORTARIA Nº 652, DE 25 DE JANEIRO DE 2021
Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.
OS MINISTROS DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA E DA SAÚDE [...]
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 inciso 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;
Considerando a necessidade de dar efetividade às medidas de saúde para resposta à pandemia da SARS-CoV-2(covid-19) previstas na Portaria nº 356/GM/MS, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde;
Considerando que são definidos como serviços públicos e atividades essenciais os de trânsito e transporte internacional de passageiros e os de transporte, armazenamento, entrega e logística de cargas em geral, conforme descrito nos incisos V e XXII do §1º do art. 3º do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020;
Considerando a manifestação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, com recomendação de restrição excepcional e temporária de entrada no País; e
Considerando o impacto epidemiológico que a nova variante do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), identificada no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda

³² BRASIL. Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, 2021a.

do Norte e na República da África do Sul, pode causar no cenário atual vivenciado no País; resolvem:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, nos termos do disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, em decorrência de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa por motivos sanitários relacionados com os riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19).

Art. 2º Fica restringida a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.

Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao:

I - brasileiro, nato ou naturalizado;

II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;

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

IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e

V - estrangeiro:

a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;

b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e

c) portador de Registro Nacional Migratório; e

VI - transporte de cargas. [...]

§ 4º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas “a” e “c” do inciso V do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

Art. 4º As restrições de que trata esta Portaria não impedem:

I - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;

II - o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho; e [...]

Parágrafo único. O disposto no inciso II do caput não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela. [...]

Art. 8º O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:

I - responsabilização civil, administrativa e penal;

II - repatriação ou deportação imediata; e

III - inabilitação de pedido de refúgio. [...]

Como é possível observar, trata-se de uma portaria emitida conjuntamente pelos Ministérios da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde que “dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa”³³. Ensina Iorio Filho³⁴ que toda decisão pressupõe uma prática de linguagem, na qual o discurso decisório é polifônico (órgão colegiado, no presente estudo, os Ministérios referidos), com a finalidade de alcançar o resultado da conjunção das vozes e alocações de diversos atores.

É imperioso ressaltar a necessidade de examinar se na elaboração da Portaria nº 652/2021³⁵ ocorreu a construção de um discurso para a produção de influência estabelecida e reproduzida como forma de manter o campo de poder movido como um mecanismo de rejeição do outro. Nesse sentido, a influência que se busca observar é a dos Ministérios de Estado, como voz colegiada (polifonia), enquanto vozes individuais (monodia), em relação aos atores (TU) a quem o texto é direcionado, ou seja, à vida de quem regulamenta.³⁶

Sobre o conceito de campo, melhor dizendo, campos, na teoria de Pierre Bourdieu, correspondem a “universos sociais com algum grau de autonomia, que constituem espaços de poder, compostos por relações de força, interesses, estratégias de mudança ou manutenção”³⁷, sendo que cada grupo ou sujeito que participa desses campos quer sobrepor a sua interpretação,

³³ BRASIL. Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, 2021a.

³⁴ IORIO FILHO, R. M. **Uma questão da cidadania: o papel do Supremo Tribunal Federal na intervenção federal (1988-2008)**, 2014, p. 40.

³⁵ BRASIL, op. cit., 2021a.

³⁶ IORIO FILHO, op. cit., p. 41.

³⁷ JORGE, A. L.; BRANDÃO, A. A. P. **A questão quilombola e o campo do direito**, 2018, p. 124.

com imposição de princípios legítimos de visão e de divisão.³⁸ Como forma de aproximar a teoria do autor para esse estudo, é preciso refletir sobre o conceito de campo do direito.

O conceito de Bourdieu de campo aplicado ao direito significa a dimensão da força do campo jurídico para a compreensão da construção de poderes nas sociedades modernas. Sendo que, para o autor, o campo do direito é o “lugar de agentes com competência técnica, socialmente legitimada para atuar como mandatários autorizados de uma coletividade, com a função de resolver conflitos e proceder às negociações no mundo social”.

Sendo assim, a elaboração das normas legais, como no presente caso, a já citada Portaria nº 652/2021³⁹, realizada pelos agentes competentes, confere a eles a força do Estado, e representa um “jogo de lutas, pois a leitura é uma maneira de apropriação da força simbólica que nele se encontra em estado potencial”⁴⁰. O campo do direito é um campo dotado de relação de poder, ao qual submete-se a solução dos conflitos. Poder, por sua vez, “é a situação que permite a alguém decidir mudar alguma coisa na ordem do mundo, agindo sobre o outro ou sobre um grupo”⁴¹. Jorge e Brandão⁴² conceituam o campo do direito como:

O debate no campo do direito não se faz através das discursividades dos litigantes, mas sim de uma antiga e consolidada discursividade dos profissionais socialmente autorizados a atuar neste campo. Por isso, Bourdieu (2003) se refere a um processo de codificação dos conflitos, que resulta na emissão do juízo legitimado socialmente como imparcial, emitido sob o signo de uma discursividade hermética e exógena em relação aqueles que estão perguntando: quem tem direito? Trata-se de um poder simbólico de amplas proporções, com efeitos objetivos de largo alcance, que somente é eficaz por ser reconhecido socialmente como legítimo e, ao mesmo tempo, porque consegue manter desconhecido o quanto

³⁸ BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*, 2003.

³⁹ BRASIL. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

⁴⁰ BOURDIEU, op. cit., p. 213.

⁴¹ CHARAUDEAU, P. **A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas**, 2020, p. 14.

⁴² JORGE, A. L.; BRANDÃO, A. A. P. **A questão quilombola e o campo do direito**, 2018, p. 135.

de arbitrário está presente nos seus discursos, ao turvá-los com a névoa de uma alegada imparcialidade.

Em busca de alcançar o exame ao qual o trabalho se propôs, sob o olhar das teorias expostas, passa-se a analisar o conteúdo da citada Portaria Conjunta 652/2021, dos Ministérios de Estado, com a finalidade de identificar os argumentos lançados. A partir dessa análise, busca-se examinar se o discurso institucional da portaria em questão é discriminatório quanto aos imigrantes provenientes da Venezuela.

3. A ANÁLISE DO DISCURSO DA PORTARIA MINISTERIAL CONJUNTA Nº 652/2021: OS DISCURSOS INSTITUCIONAIS E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Para fins de controle sanitário das fronteiras internacionais do Brasil, o governo federal editou sucessivos atos normativos. A portaria ora estudada não foi a primeira a versar sobre o assunto, mesmo antes do início desse período de restrições, o Brasil já havia editado outras normas para regulamentar a matéria, sendo necessário compreender essa evolução.

Em 31 de dezembro de 2019, a China reportou à Organização Mundial da Saúde (OMS) casos de pneumonia de origem desconhecida e, em 7 de janeiro de 2020, confirmou se tratar de um novo tipo de coronavírus, que passou a ser denominado de 2019-nCoV. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e, em 11 de março de 2020, classificou a doença Covid-19 como pandemia.⁴³

Apesar da orientação da OMS mencionando que restrições de viagens poderiam retardar o avanço inicial da doença, mas seriam ineficientes a longo prazo, a reação foi que, na mesma semana da declaração da ESPII, a maioria dos países e territórios impôs restrições às imigrações. Até junho de 2020, 189 países restringiram a entrada de todos os viajantes de outras nacionalidades. Em 2020, 193 países restringiram parcialmente a entrada de pessoas, sendo que em 98 as limitações eram direcionadas a pessoas com

⁴³ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa sobre COVID-19: Histórico da pandemia de COVID-19, 2021.**

viagens recentes a determinados destinos ou nacionalidades. Ao longo da pandemia, os países foram flexibilizando ou retomando restrições conforme o avanço da doença.⁴⁴

No mesmo contexto, na primeira semana de fevereiro de 2020, o Brasil declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), por meio da Portaria nº 188/GM/MS⁴⁵, e publicou a Lei nº 13.979/2020⁴⁶, tratando das medidas para o enfrentamento da emergência, a qual previa a possibilidade de restrições de entrada e saída do Brasil por rodovias, portos ou aeroportos mediante recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

O primeiro caso no país foi confirmado em São Paulo, em 26 de fevereiro de 2020, a vítima era um homem que havia retornado recentemente de viagem para a Itália.⁴⁷ Em 5 de março de 2020, o Brasil possuía oito casos, sendo seis importados (provenientes provavelmente da Itália) e dois de transmissão local relacionada ao primeiro paciente.⁴⁸ No dia 20 de março de 2020, com 904 casos confirmados, o Ministério da Saúde declarou transmissão comunitária.⁴⁹ No mesmo dia, Roraima confirmou seus dois primeiros casos, um casal que tinha estado recentemente em São Paulo.⁵⁰

Em 18 de março de 2020, foi publicada a primeira portaria impondo restrições de entrada a não nacionais no Brasil. Tratava-se da Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março⁵¹, a qual especificamente restringia a entrada de não nacionais oriundos da República Bolivariana da Venezuela e apenas por rodovias e meios terrestres, nada mencionando com relação ao transporte aéreo. A portaria trazia ainda exceções ao imigrante com

⁴⁴ SHIRAEF, M. A. (et al.). **The COVID Border Accountability Project (COBAP): Mapping Travel and Immigration Policy Responses to COVID-19**, 2021.

⁴⁵ BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**, 2020b, p. 1.

⁴⁶ Idem. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**, 2020a, p. 1.

⁴⁷ Idem. Ministério da Saúde. UNA-SUS. **Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença**, 2020l.

⁴⁸ PASSOS, G. **Brasil tem 8 casos confirmados de coronavírus e transmissão local em São Paulo**, 5 mar. 2020.

⁴⁹ BRASIL. **Portaria nº 454, de 20 de março de 2020**, 2020m, p. 1.

⁵⁰ RORAIMA. Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde - CIEVS/Roraima. **Boletim Epidemiológico nº 51**, 20 mar. 2020. G1 – BOA VISTA. **Governo confirma dois primeiros casos de coronavírus em RR**, 21 mar. 2020.

⁵¹ BRASIL. **Portaria nº 120, de 17 de março de 2020**, 2020c.

residência definitiva, profissional a serviço de organismo internacional, funcionário estrangeiro acreditado, transporte de cargas e execução de ações humanitárias transfronteiriças:

PORTARIA Nº 120, DE 17 DE MARÇO DE 2020

Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. [...]

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.

Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de quinze dias, contado da data de publicação desta Portaria, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela. [...]

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.

Art. 5º A restrição de que trata esta Portaria não impede:

I - o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, na forma da legislação vigente; e

II - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizada pelas autoridades sanitárias locais.

Como consequência, a portaria previa, além da responsabilização civil, administrativa e penal, “a deportação imediata do agente infrator e a inabilitação de pedido de refúgio”. Deve-se observar que a utilização do termo “deportação imediata” é uma impropriedade técnica, pois inexistente tal instituto no Direito brasileiro, que veda a deportação coletiva e determina a prévia notificação para regularização migratória e o devido processo legal. O que existe no ordenamento pátrio é a repatriação, que ocorre quando o imigrante ou visitante não é admitido em território nacional. No entanto, mesmo no caso de repatriação, prevalece o princípio do *non-refoulement* ou da não devolução, que veda a entrega de um não nacional a um Estado

onde sua vida, liberdade e outros direitos humanos estejam sob ameaça. Recorde-se que o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos⁵² e da Convenção de 1951⁵³ e reconhece a “prevalência de situação grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano”⁵⁴.

Outra atecnia da referida Portaria é a exceção ao imigrante com “autorização de residência definitiva”, uma vez que, em regra, a autorização de residência é feita com prazo, havendo confusão entre os termos “residência definitiva” e “autorização de residência por prazo indeterminado”. Assim, pessoas que têm residência definitiva no Brasil, mas a autorização de residência foi deferida por prazo determinado tiveram dificuldade de entrar no país.

Observa-se ainda que a Portaria nº 120⁵⁵ faz uso do termo “estrangeiro”, utilizado pelo Estatuto do Estrangeiro⁵⁶, promulgado durante a Ditadura Militar e cujas bases foram assentadas sobre o paradigma da “segurança nacional”, que via a migração como “exceção jurídica” e os migrantes como “legalmente indesejáveis”. Com a redemocratização, o Brasil passou a adotar posturas mais receptivas aos migrantes, de modo que a própria Constituição Federal⁵⁷ traz os princípios da prevalência dos direitos humanos e concessão de asilo político (artigo 4º, I e X). Além disso, deixa clara a pretensão de buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina” (artigo 4º, parágrafo único). Nesse diapasão, a Lei de Migração⁵⁸, apesar de não representar um avanço completo, pretende substituir o paradigma da segurança nacional pelo da proteção aos direitos humanos, e uma das características que marcam essa passagem é a adoção do termo “imigrante”.

Além da questão terminológica, as seguidas portarias de fechamento das fronteiras trazem também outras contradições quando confrontadas com a legislação interna, os tratados internacionais e a Constituição Federal. Ao

⁵² BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**, 1992, p. 15562.

⁵³ Idem. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**, 1961, p. 838.

⁵⁴ Idem. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**, 13 jun. 2019.

⁵⁵ Idem. **Portaria nº 120, de 17 de março de 2020**, 2020c.

⁵⁶ Idem. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**, 1980, p. 16534.

⁵⁷ Idem. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.

⁵⁸ Idem. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**, 2017, p. 1-10.

fechar as fronteiras, passa-se uma mensagem clara de que o perigo está no “estrangeiro”, ou melhor, em alguns. Para além disso, deve-se questionar se a diferenciação entre pessoas provenientes de diferentes países é razoável. Como ensina Streck⁵⁹, “o caráter de uma construção arbitrária e explícita expressa-se no reconhecimento da existência do discurso legislativo [...]. Dizer equivale a existir; não dizer equivale a não existir”.

Em 19 de março de 2020, foi publicada a Portaria nº 125⁶⁰, que trazia restrições à entrada por rodovias ou meios terrestres de pessoas oriundas de outros países fronteiriços com o Brasil. Além das exceções já trazidas pela Portaria nº 120⁶¹, a Portaria nº 125⁶² excepciona também “o tráfego de residentes de cidades gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre”. No mesmo dia, foi emitida a Portaria nº 126⁶³, que ampliava as hipóteses de exceção da Portaria nº 125 e impunha restrições à entrada por meio aéreo de pessoas provenientes da China, União Europeia, Islândia, Noruega, Suíça, Reino Unido, Austrália, Japão, Malásia e Coreia.

Em 20 de março de 2020, entidades da sociedade civil emitiram uma Nota Técnica conjunta⁶⁴ expressando preocupação com relação às restrições, em especial à ausência de publicização das Notas Técnicas da Anvisa mencionadas pelas portarias, ausência de análises e estudos que indicassem a necessidade da restrição e ao tratamento diferenciado dirigido aos imigrantes provenientes da Venezuela (o que é ainda mais preocupante pelo fato de o Brasil reconhecer a condição de refugiados dessas pessoas).

Em 26 de março de 2020, foi emitida a Portaria nº 47⁶⁵, do Gabinete da Vice-Presidência da República. Essa foi a primeira portaria com restrição para pessoas provenientes de qualquer país e de qualquer nacionalidade. No entanto, a restrição limitava-se ao transporte aquaviário.

⁵⁹ STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito, 2014, p. 232.

⁶⁰ BRASIL. **Portaria nº 125, de 19 de março de 2020**, 2020d, p. 1.

⁶¹ Idem. **Portaria nº 120, de 17 de março de 2020**, 2020c.

⁶² Idem, op. cit., 2020d.

⁶³ Idem. **Portaria nº 126, de 19 de março de 2020**, 2020e, p. 1.

⁶⁴ SJMR (et al.). **Nota Técnica da Sociedade Civil Sobre as Portarias nº 120 e 125** (Restrição de Entrada no Brasil), 2020.

⁶⁵ BRASIL. **Portaria nº 47, de 26 de março de 2020**, 2020g, p. 1.

Em 27 de março de 2020, a Portaria nº 152⁶⁶ restringiu a entrada de estrangeiros de todas as nacionalidades por transporte aéreo, salvo exceções, entre as quais imigrantes com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro, estrangeiro que fosse cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro, além dos próprios brasileiros, natos ou naturalizados. A partir de então, foram mais de 30 (trinta) portarias tratando sobre a restrição da entrada de estrangeiros, cujos textos são muito similares e, em regra, não aplicam as exceções aos migrantes provenientes da fronteira do Brasil com a Venezuela.

A Portaria nº 204, de 29 de abril de 2020⁶⁷, foi a primeira a restringir a entrada de imigrantes de quaisquer nacionalidades e provenientes de quaisquer países por rodovias ou meios terrestres. Importa ressaltar que algumas exceções às restrições impostas pela portaria, especificamente quanto ao “imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado”, que fosse “cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro” ou “portador de Registro Nacional Migratório” e ainda a autorização ao “tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre”, não se aplicavam àqueles “provenientes da República Bolivariana da Venezuela”.

Em 22 de maio de 2020, todas as portarias foram unificadas pela Portaria nº 255⁶⁸, que restringiu a entrada de estrangeiros provenientes de quaisquer países e quaisquer nacionalidades por rodovias ou meios terrestres, via aérea e transporte aquaviário. Essa portaria manteve as mesmas exceções às restrições (com algumas mudanças de redação ou especificações quanto aos tipos de transporte), ou seja, também não aplicava aquelas exceções aos imigrantes provenientes da Venezuela.

Em 25 de janeiro de 2021, foi publicada a Portaria nº 652⁶⁹, objeto de análise do presente estudo, que dispôs sobre a restrição excepcional e temporária da entrada no país de estrangeiros de qualquer nacionalidade. Conforme se pode observar, o discurso excludente quanto aos estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela já se encontrava em construção, tendo

⁶⁶ BRASIL. **Portaria nº 152, de 27 de março de 2020**, 2020h, p. 1.

⁶⁷ Idem. **Portaria nº 204, de 29 de abril de 2020**, 2020j, p. 1.

⁶⁸ Idem. **Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020**, 2020k, p. 1.

⁶⁹ Idem. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

sido referendado com a edição da Portaria nº 652/2021⁷⁰. Ocorre que a ementa desse instrumento normativo, cujo texto foi parcialmente transcrito anteriormente, anuncia “a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade”, no entanto, o artigo 3º do diploma legal apresenta exceções às citadas restrições para os imigrantes com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, sendo eles cônjuges, companheiros, filhos, pais ou curadores de brasileiros, portadores de Registro Nacional Migratório. Em seguida, o §4º do mesmo artigo afirma que as exceções anteriormente descritas “não se aplicam aos estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela”. Da mesma forma, o art. 4º, inciso II, da citada norma menciona que as restrições definidas no texto não impedem o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho. Entretanto, o parágrafo único do citado dispositivo excetua a aplicação da regra à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela. Por outro lado, o texto do artigo 6º revela que as restrições tratadas pela norma não impedem a entrada de estrangeiros no país por via terrestre entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando esse for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Esse texto escrito pelos detentores da legitimidade decorrente das atribuições concedidas pelo Estado representa, além da clara construção de um discurso advindo do campo do poder, também a negação da dignidade do ser humano, indo de encontro ao princípio elementar da humanidade. Nesse contexto, é possível perceber grave violação ao direito à igualdade na política migratória, assim como violação à proibição da discriminação, no mais amplo sentido da palavra. Além do controle de convencionalidade, os preceitos discriminatórios citados devem ser estudados à luz da análise do discurso das elites e da discriminação institucional.

Para Van Dik⁷¹, “preconceito e discriminação não são inatos, mas aprendidos, principalmente, por meio do discurso público”. Com fundamento nesse

⁷⁰ BRASIL. Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, 2021a .

⁷¹ VAN DIJK, T. A. *Discursos das elites e racismo institucional*, 2015, p. 31.

discurso, a norma legal ora analisada constrói institucionalmente o movimento de rejeição aos imigrantes venezuelanos. Dessa forma, o texto dos preceitos legais anteriormente ressaltado não pode ser interpretado isoladamente, devendo ser analisada também a estrutura, o processo e os contextos sociais e culturais do discurso existentes no momento da sua criação.

A partir da leitura dos dispositivos ressaltados, depreende-se que: as restrições para cidadãos e cidadãs da Venezuela são maiores do que aquelas para outras nacionalidades. A exclusão específica dos nacionais da República Bolivariana da Venezuela traduz-se em uma política e diretriz expressa promovida pelo discurso institucional brasileiro, a fim de ser reproduzida indiscriminadamente pelas práticas discursivas constantes nessa sociedade, tudo isso fruto de uma fabricação de opinião, conceituada por Van Dijk⁷², como discurso das elites.

Ademais, embora sob o argumento de incrementar o controle sanitário nas fronteiras internacionais do Brasil, a Portaria Ministerial Conjunta nº 652/2021⁷³, bem como as outras editadas anteriormente não apresentaram fundamentação técnica e científica a determinadas restrições. Merece destaque que apenas foi dado acesso público à Nota Técnica n. 01/2020 SEI/GADIP-DP/ANVISA em 2023,⁷⁴ a qual menciona apenas o fechamento da fronteira com a Venezuela pela Colômbia, e um ofício do Governo do Estado de Roraima, ambos sem citarem estudos ou mesmo dados epidemiológicos que baseassem a medida.

Nesse sentido, se não há orientações técnicas para estabelecer tal restrição, poderia a medida ser compreendida como um discurso para a fabricação da opinião pública, o que Charaudeau⁷⁴ conceitua como dramatização política, a fim de descrever as causas da desordem social. Segundo o autor:

Estigmatizando as formas de representação política e midiática: a classe política, as elites frias e calculistas, o “*establishment*”, denunciando diversos tipos de adversários: os *doutrinários* (marxistas, socialistas, capitalistas, fascistas), a *imigração* (“[Os imigrantes] vão

⁷² VAN DIJK, T. A. **Discursos das elites e racismo institucional**, 2015, p. 31-48.

⁷³ BRASIL. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

⁷⁴ CHARAUDEAU, P. **A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas**, 2020, p. 93.

nos arruinar, nos invadir, nos submergir, deitar com nossas mulheres e nossos filhos”), os *lobbies* (“antirracista”, “dos direitos do homem” etc). Dito de outro modo, trata-se de identificar qual é a fonte do mal, e então de designar um responsável, e mesmo um culpado. A palavra política se faz denunciadora e acusadora, estigmatizando o inimigo que se deve combater, o qual só pode ser um perseguidor animado do desejo e da vontade de produzir o mal. Tal palavra de denúncia constrói uma imagem de combatente que procura galvanizar suas tropas.

Essa estratégia de desqualificação do adversário pode ser posta em prática através de diferentes procedimentos⁷⁵, a começar pelo discurso institucionalizado no texto de uma Portaria Ministerial. É importante observar que a pandemia, embora apontada no discurso para fabricação da opinião pública ou dramatização política e desqualificação dos migrantes venezuelanos, não foi seu ponto de partida. No Brasil, adotou-se o discurso de crise⁷⁶ para a migração venezuelana e, para além disso, tornou-se comum a sua utilização como argumento para justificar a deficiência de serviços públicos, muitos dos quais possuem problemas estruturais e anteriores.⁷⁷

Tratar a migração como crise é ainda uma forma de justificar a ausência de planejamento para uma questão previsível. Pereira⁷⁸ coloca que, “tendo em vista o aprofundamento do caos político, econômico e social na Venezuela, a intensificação do deslocamento dos imigrantes na região tornou-se expressiva, principalmente, depois de 2015”, e o fluxo migratório previsível. Da mesma forma, sanções econômicas aplicadas à Venezuela desde 2015, e que contaram com o apoio do Brasil ao menos a partir de 2016, evidenciavam que o fluxo migratório iria se intensificar. Não obstante,

⁷⁵ CHARAUDEAU, P. **A conquista da opinião pública**: como o discurso manipula as escolhas políticas, 2020, p. 93.

⁷⁶ Tratar a migração como uma crise é estratégia frequentemente utilizada pelo país receptor de migrantes com intuito político e midiático visando incitar no imaginário da população do país receptor o conceito de um movimento exógeno que aflige e prejudica a população nativa. O termo *crise migratória* é utilizado comumente para significar “uma sucessão de deslocamentos massivos de populações que se direcionam precariamente e de maneira irregular a outros países”. O país receptor classifica a migração como uma crise, ou seja, um problema, e a tendência é a aplicação de políticas voltadas a restringir esses deslocamentos. MOREIRA, J. B.; BORBA, J. H. O. M. **Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”**: uma revisão conceitual no campo das migrações, 2021, p. 8.

⁷⁷ MILESI, R. (et al.). **Migração venezuelana ao Brasil**: discurso político e xenofobia no contexto atual, 2018, p. 53-70.

⁷⁸ PEREIRA, F. H. **O alcance dos imigrantes venezuelanos às políticas sociais no Brasil após a nova Lei de Migração**: um olhar a partir da realidade do estado de Roraima, 2020, p. 169.

a resposta brasileira veio apenas em 2018, utilizando-se de termos que remetem à crise, desordem e imprevisibilidade, o que pode ser observado no Decreto 9.285, de 15 de fevereiro de 2018⁷⁹, o qual “reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório”, considera “aumento populacional temporário, desordenado e imprevisível” e o “impacto desse fluxo migratório na prestação de serviços públicos de saúde, saneamento básico, segurança pública”.

Retornando à Portaria nº 652⁸⁰, essa foi editada sob o argumento de recomendação da ANVISA. Contudo, conforme dito alhures, falhasse em publicizar e demonstrar os critérios técnicos e epidemiológicos que justificassem a medida, em especial a própria Nota Técnica com Recomendação da ANVISA, divulgada apenas em 2023 e sem fazer referência a estudos técnicos e epidemiológicos.

Por sua vez, repita-se, a Portaria Ministerial Conjunta nº 652/2021, com um discurso ideológico “caracterizado por uma estratégia geral de autoapresentação positiva e de apresentação negativa do outro em todos os níveis da fala e da escrita”⁸¹, no art. 4º, inciso I, quando garantiu a previsão legal de execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais, contradiz-se com o discurso excludente dos artigos 3º e 4º anteriormente explanados. Contudo, quando confrontado esse texto em análise crítica de estratégia e estrutura discriminatória, demonstra-se o domínio simbólico com a finalidade de negar ou recusar os provenientes da República Bolivariana da Venezuela, ao estipular as restrições no deslocamento internacional sem observar os direitos dos migrantes e refugiados. Há uma estratégia de desqualificação dos imigrantes venezuelanos, tidos como indesejáveis, que antecede à pandemia, mas a utiliza na fabricação da opinião pública ou dramatização política. Com esse discurso excludente, o país comporta-se diferente das diversas nações que restringiram a entrada a seus países de maneira mais equânime.

Não se pode olvidar que o direito internacional reconhece o poder-dever dos Estados de controlar a entrada e saída de pessoas de seus territórios,

⁷⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**, 2018, p. 2.

⁸⁰ Idem. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

⁸¹ VAN DIJK, T. A. **Discursos das elites e racismo institucional**, 2015, p. 31-48.

inclusive com a adoção de medidas sanitárias. No entanto, esse poder-dever não pode servir para macular a dignidade humana, tampouco justificar a violação de direitos fundamentais. O fato de haver uma crise humanitária na Venezuela não pode subsidiar, sem nenhuma fundamentação científica e legal, o discurso excludente constante nos artigos 3º e 4º da norma em comento.

Noutro passo, são princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (artigo 4º, II e IX, da Constituição de 1988).⁸² Ainda, o art. 5º, *caput*, que inaugura o título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, da Constituição da República Federativa do Brasil, dispõe que todos são iguais perante a lei, garantindo-se aos brasileiros e aos não nacionais o respeito a esse rol de direitos e garantias. Além disso, conforme o art. 5º, § 2º, os direitos e garantias expressos no texto constitucional não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que o Estado brasileiro seja parte, podendo-se citar o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.⁸³

Sendo assim, as legítimas preocupações dos Estados, incluindo a proteção à saúde pública, devem ser fundamentadas em informações técnicas e científicas, e não se tornar instrumento de propagação de discursos políticos excludentes e ferramenta de dramatização política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscou-se analisar o discurso institucional da Portaria nº 652/2021⁸⁴, uma das mais de 30 (trinta) portarias que determinam restrições à entrada no Brasil, comumente chamadas de “fechamento de fronteiras”, emitidas no contexto da pandemia de Covid-19. Partiu-se das seguintes questões norteadoras: a Portaria nº 652/2021 impõe restrições arbitrárias com relação aos migrantes venezuelanos? Qual o discurso institucional do Brasil diante do conteúdo dessa portaria?

⁸² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.

⁸³ Idem. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**, 1961.

⁸⁴ Idem. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**, 2021a.

Apesar do discurso de crise adotado pelo Brasil, a migração venezuelana era previsível⁸⁵, assim como sua intensificação, e não há, por ora, perspectiva de estabilização do fluxo. No Brasil, o discurso de crise migratória serve para justificar problemas estruturais nos serviços públicos, tais como saúde, segurança e educação, bem como a ausência de planejamento para acolhimento dos migrantes. Percebe-se que mesmo a Operação Acolhida tendo iniciado em 2018, e sem perspectiva de finalização, ainda é tratada como uma política de curto prazo.

No Brasil, o governo oficialmente reconheceu a presunção da condição de refugiados dos venezuelanos em razão da violação generalizada de direitos humanos. Ao mesmo tempo que o Brasil pretende adotar a imagem de um país acolhedor, em especial ao reconhecer a condição de refugiado e estabelecer a Operação Acolhida, que tem como um de seus objetivos o acolhimento dos migrantes, ao perpetuar as políticas voltadas ao tema como algo “emergencial” para responder ao “aumento populacional temporário, desordenado e imprevisível” e ao “impacto desse fluxo migratório na prestação de serviços públicos de saúde, saneamento básico, segurança pública”, revela o discurso institucional que imputa à migração venezuelana a responsabilidade por questões estruturais.

Isso fica claro quando se analisam as portarias de fechamento da fronteira no início da pandemia de Covid-19. A primeira, a Portaria 120/2020⁸⁶, foi expedida especificamente para a fronteira com a Venezuela, em que pese o fato de os primeiros casos no Brasil terem vindo da Europa, e apesar da ausência de recomendação da ANVISA, conforme demonstrado. Mesmo as demais portarias que pretendiam unificar o tratamento dado aos migrantes eram mais rigorosas com relação aos venezuelanos. Não se aplicavam a eles exceções básicas, como ter visto de residência, ser cônjuge, filho ou pai de brasileiro. Ademais, a restrição limitava-se aos que entrassem por meio rodoviário ou terrestre (e, mais tarde, aquaviário), sem impor restrições àqueles que tivessem condições de arcar com passagens de avião, evidenciando que se tratava de uma política arbitrária de restrição a refugiados pobres, inclusive indígenas. Soma-se a isso que entre as penalidades estava a inabilitação ao

⁸⁵ PEREIRA, F. H. **O alcance dos imigrantes venezuelanos às políticas sociais no Brasil após a nova Lei de Migração**: um olhar a partir da realidade do estado de Roraima, 2020.

⁸⁶ BRASIL. **Portaria nº 120, de 17 de março de 2020**, 2020c.

pedido de refúgio e a “deportação imediata”, em clara afronta às normas constitucionais e aos tratados de direitos humanos.

Observa-se que não se trata de mera imposição de restrições à entrada de migrantes, como aconteceu no mundo todo, apesar das ressalvas da Organização Mundial da Saúde. No caso das restrições impostas pelo Brasil ao provenientes da Venezuela, tratava-se de medida arbitrária, sem respaldo científico ou factual, que passava a mensagem implícita de que venezuelanos ofereceriam mais riscos de contaminação do que outros estrangeiros. Ao se partir para a análise da Portaria Interministerial nº 652/2021, a qual foi selecionada por se tratar de voz colegiada (polifonia), verifica-se que reflete uma política e diretriz expressa promovida pelo discurso institucional brasileiro, a fim de ser reproduzida indiscriminadamente pelas práticas discursivas constantes nessas sociedades, tudo isso fruto de uma fabricação de opinião.

Na elaboração da Portaria nº 652/2021 ocorreu a construção de um discurso para a produção de influência estabelecida e reproduzida como forma de manter o campo de poder movido como um mecanismo de rejeição do outro. Trata-se ainda da negação da dignidade do ser humano e, conseqüentemente, da própria humanidade. Logo, verifica-se que a Portaria nº 652/2021 reflete a influência de atores estatais e configura voz colegiada (polifonia), representando uma política que institucionaliza a xenofobia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. G. S. L. (et al.). Argumentos de justificação para as reformas processuais: uma análise semiolinguística das exposições de motivos do Código de Processo Civil de 1939 e do Anteprojeto de Reforma de 2010. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, p.162-182, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/12235>. Acesso em: 7 fev. 2021.

BINDA, R. J. **Vozes escutadas ou jogo de cena**: os argumentos apresentados pelos amigos da Corte na ADI 3239 e os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal na ressignificação da questão quilombola. Tese (Doutorado) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2021.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas**: o que falar quer dizer. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jan. 1961, Seção 1, p. 838.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago.1980, Seção 1, p. 16534.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 1992, Seção 1, p. 15562.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio 2017, Seção 1, p. 1-10.

BRASIL. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 fev. 2018, Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ**. Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudode-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jan. 2020, Seção 1- Extra, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2020a, Seção 1, p. 1. BRASIL. Portaria nº 120, de 17 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mar. 2020c, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 fev. 2020b, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 125, de 19 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 mar. 2020d, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 126, de 19 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 mar. 2020e, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 47, de 26 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2020g, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 152, de 27 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 mar. 2020h, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 204, de 29 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 abr. 2020j, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 maio 2020k, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. UNA-SUS. Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença. **UNA-SUS**, 27 fev. 2020l. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Portaria nº 454, de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mar. 2020m, Seção 1-Extra, p. 1.

BRASIL. Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jan. 2021a, Seção 1, p. 10.

BRASIL. **Nota Técnica nº 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA** - Pedido 25072025880202147. Pedido em: 20 set. 2021. Acesso negado em: 08 out. 2021. Órgão destinatário: ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Especificação da Decisão: Processo decisório em curso. Brasília, 2021b. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=25072025880202147. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 666, de 20 de janeiro de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jan. 2022, Seção 1, p. 2.

BRASIL. Pedido 25072003501202320. Pedido em: 24 jan. 2023. Acesso concedido em: 9 fev. 2023. Órgão destinatário: ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília, 2023. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=25072003501202320. Acesso em: 26 fev. 2023.

CHARAUDEAU, P. Uma teoria dos sujeitos da linguagem. In: MARI, H.; MACHADO, I. L.; MELLO, R. (Orgs.). **Análise do discurso: fundamentos e práticas**. Belo Horizonte: Núcleo de Análise do Discurso-FALE/UFMG, 2001, p. 44-37.

CHARAUDEAU, P. Uma análise semiolinguística do texto e do discurso. In: PAULIUKONIS, M. A. L.; GAVAZZI, S. (Orgs.). **Da língua ao discurso: reflexões para o ensino**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2005, p. 11-27.

CHARAUDEAU, P. Identidade linguística, identidade cultural: uma relação paradoxal. In: LARA, G. P.; LIMBERTI, R. P. (Orgs.). **Discurso e (des)igualdade social**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 13-29.

CHARAUDEAU, P. A argumentação em uma problemática da influência. **ReVEL**, edição especial v. 14, nº 12, 2016.

CHARAUDEAU, P. **A conquista da opinião pública: como o discurso manipula as escolhas políticas**. São Paulo: Contexto, 2020.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2020.

DUARTE, F.; IORIO FILHO, R. M. Imunidade parlamentar e análise do discurso jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. **Revista SJRJ**, nº 25, p. 353-375, 2009. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/12000>. Acesso em: 7 fev. 2021.

G1 – BOA VISTA. Governo confirma dois primeiros casos de coronavírus em RR. **G1**, 21 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/03/21/governo-confirma-dois-primeiros-casos-de-coronavirus-em-rr.ghtml>. Acesso em: 8 nov. 2021.

IORIO FILHO, R. M. **Uma questão da cidadania**: o papel do Supremo Tribunal Federal na intervenção federal (1988-2008). 1. ed. Curitiba: CRV, 2014.

JORGE, A. L.; BRANDÃO, A. A. P. A questão quilombola e o campo do direito. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 23, nº 45, p. 123-138 jul.-dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/download/10467/8011/35638>. Acesso em: 7 fev. 2021.

MILESI, R.; COURY, P.; ROVERY, J. Migração venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Revista Aedos**, Porto Alegre, v. 10, n. 22, 2018, p. 53-70. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/83376>. Acesso em: 1 out. 2022.

MOREIRA, J. B.; BORBA, J. H. O. M. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. **Revista Brasileira de Estudos de População** [online], v. 38, e0137, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0137>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa sobre COVID-19**: Histórico da pandemia de COVID-19. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PASSOS, G. Brasil tem 8 casos confirmados de coronavírus e transmissão local em São Paulo. Coronavírus. **Agência Brasil**, 5 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/node/1381991>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PEREIRA, F. H. **O alcance dos imigrantes venezuelanos às políticas sociais no Brasil após a nova Lei de Migração**: um olhar a partir da realidade do estado de Roraima. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

RORAIMA (Estado). Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde – CIEVS/Roraima. **Boletim Epidemiológico nº 51**. Boletim Epidemiológico para Atualização sobre a doença pelo coronavírus 2019 (Covid-19). 20 mar. 2020. Disponível em: <https://saude.rr.gov.br/index.php/transparencia/transparencia-saude/coronavirus/informacoes-coronavirus?start=850>. Acesso em: 8 nov. 2021.

SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS BRASIL – SJMR (et al.). **Nota Técnica da Sociedade Civil Sobre as Portarias nº 120 e 125** (Restrição de Entrada no Brasil). 2020. Disponível em: <https://sjmrbrasil.org/sjmrbra-nota-tecnica>. Acesso em: 8 nov. 2021.

SHIRAEF, M. A. (et al.). **The COVID Border Accountability Project (COBAP):** Mapping Travel and Immigration Policy Responses to COVID-19. 2021. Disponível em: <https://covidborderaccountability.org/index.html>. Acesso em: 8 nov. 2021.

SILVA, F. D. L. L.; IORIO FILHO, R. M. Por uma gramática das decisões judiciais. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Fortaleza, 9, 10, 11 e 12 jun. 2010, p. 1856-1867.

STRECK, L. L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise:** uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

VAN DIJK, T. A. Discursos das elites e racismo institucional. In: LARA, G. P.; LIMBERTI, R. P. (Orgs.). **Discurso e (des)igualdade social**. São Paulo: Contexto, 2015, p. 31-48.