

Resumo

A construção de uma resposta à imigração irregular haitiana: uma análise sobre a formulação da Resolução Normativa nº 97/12 no Conselho Nacional de Imigração (CNIG).

O presente artigo analisa a formulação da Resolução Normativa 97/12, que compreende uma das principais respostas do governo brasileiro ao novo fenômeno migratório constituído pelo movimento de entrada informal de haitianos pela fronteira norte do país, através dos debates acerca da questão no Conselho Nacional de Imigração (CNIG). Para tanto, serão analisadas as atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do CNIG, no período compreendido entre novembro de 2010 e abril de 2013. Essa delimitação temporal justifica-se, pois, apesar desse fenômeno migratório ter início em abril de 2010, o tema só entrou em pauta no CNIG a partir de novembro de 2010, por encaminhamento da questão pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), e, em abril de 2013, houve a alteração da Resolução Normativa 97/12, através da edição da Resolução Normativa nº 102/13. Nessa análise, observa-se que, no ano de 2011, as discussões no CNIG foram direcionadas para quais seriam as medidas necessárias para restringir o constante fluxo irregular de imigrantes haitianos, o que culminou na edição da Resolução Normativa 97/12. No ano seguinte, o CNIG ateu-se aos desdobramentos da referida Resolução, tendo em vista a sua efetividade para a contenção do supracitado processo migratório, tema que foi central nos debates empreendidos no Conselho e, por conseguinte, originou a alteração da medida anterior através da Resolução Normativa 102/13. Com efeito, entende-se que as deliberações no CNIG foram basilares para a definição dos principais mecanismos que regulam as autorizações para a permanência de nacionais haitianos no Brasil por razões humanitárias.

Palavras-chave: Direito, imigração haitiana, CNIG, Resolução Normativa nº 97/12.

Abstract

The construction of a response to the Haitian irregular immigration: an analysis on

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora de Produtividade do CNPQ. Pesquisadora do Projeto CNJ/CAPES, equipe UFRJ.

² Historiadora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bolsista de Apoio Técnico a Pesquisa do CNPq - Nível 1A.

the formulation of the Normative Resolution no. 97/12 in the National Council of Immigration (CNIG).

This article analyzes the formulation of the Normative Resolution 97/12, which comprises one of the prime responses from the Brazilian government towards this new migratory phenomenon, constituted by the movement of informal ingress of Haitians by the country's northern border, by means of debates about that question that took place in the National Council of Immigration (CNIG). To that effect, the proceedings of the Ordinary and Extraordinary Meetings of CNIG will be analyzed, in the period which ranges from November/2010 and April/2013. This temporal delimitation is justified, since although this migratory phenomenon had started in April/2010, the theme in question only got underway at CNIG from November/2010 on, by means of forwarding of the question by the National Committee for the Refugees (CONARE), and, in April/2013, there was a change in the Normative Resolution 97/12, through edition of the Normative Resolution 102/13. In that analysis, it is possible to observe that the discussions at CNIG in 2011 were conducted for selecting the measures which would become the needed ones to restrict the constant flow of Haitian immigrants. This culminated in the aforementioned change in Normative Resolution 97/1. In the following year, CNIG kept within the unfoldings caused by the referred Resolution, by taking into account its effectivity for the contention of the aforementioned migratory process, which was a central theme at the CNIG debates and, as a result, that process originated the change of the earlier measure through the Normative Resolution 102/13. Indeed, it can be understood that the deliberations at CNIG were fundamental for defining the prime mechanisms that rule the authorizations for the permanence of Haitian nationals in Brazil, on account of humanitarian reasons.

Key expressions: law, Haitian immigration, CNIG, Normative Resolution no. 97/12.

Introdução

Diante do anacronismo do “Estatuto do Estrangeiro”³, calcado em prerrogativas que não contemplam as questões imigratórias contemporâneas, o Conselho Nacional de

³ O atual marco legal, a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, intitulada “Estatuto do Estrangeiro”, foi concebida durante a ditadura militar, em um período marcado pela crise econômica. No artigo 16, parágrafo único, dispõe que a imigração tem como escopo primordial propiciar “(...) mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento

Imigração (CNIG)⁴, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), composto por representantes de órgãos do governo federal; representação de trabalhadores; de empregadores; da comunidade científica e tecnológica; e, observadores, que representam outras áreas do governo, sociedade civil e organismos internacionais⁵, complementa o texto legal através de Resoluções Normativas⁶. Esse órgão, que tem como atribuição formular a política de imigração, atua com foco na dimensão sociolaboral das migrações e, desse modo, entende a busca por trabalho como basilar nas migrações internacionais (ALMEIDA, 2010).

A relevância da atuação do CNIG na complementação do texto legal pode ser observada através de sua participação perante a questão do recente fluxo de imigrantes haitianos para o Brasil que, desde abril de 2010, ingressaram no país de forma irregular por cidades fronteiriças da região Amazônica. Diante disso, entre 2010 e 2013, o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) atuou ativamente na edição da Resolução

em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos”.

⁴ O CNIG, criado pela Lei nº 6814, de 19 de agosto de 1980, tem a sua organização e funcionamento definidos pelos Decretos nº 840, de 22 de junho de 1993 e o nº 3.574, de 23 de agosto de 2000 e, possui entre as suas atribuições, “(...) formular a política de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração; efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; definir as regiões de que trata o art. 18 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e elaborar os respectivos planos de imigração; promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração; estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes; opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo; elaborar seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho.

⁵ Esse órgão colegiado, presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conta com a participação do Ministério da Justiça (MJ), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Turismo (MTUR); a representação de trabalhadores, a Central Geral dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); representantes dos empregadores, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); a comunidade científica e tecnológica, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); e, os observadores, que representam outras áreas do governo, sociedade civil e organismos internacionais, Comissão Nacional para População e Desenvolvimento (CNPd), Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS/MPS), Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), Defensoria Pública da União (DPU), Departamento da Polícia Federal (DPF) e Advocacia Geral da União (AGU).

⁶ Essas resoluções normativas são normas de posição hierárquica inferior à lei e aos decretos de regulamentação da lei.

Normativa nº 97/12, mecanismo que visa regular as autorizações de permanência no país por razões humanitárias para nacionais haitianos.

A formulação da Resolução Normativa nº 97/12 será abordada com o propósito de compreendermos a atuação do Estado em face de uma nova corrente migratória que não se enquadra nos moldes considerados desejáveis pela legislação vigente. Trata-se do o “Estatuto do Estrangeiro”, que demanda uma imigração qualificada em termos profissionais, pois assume que esta contribuiria para o almejado desenvolvimento econômico do país.

Nesse artigo, serão analisadas as atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do CNIG no período compreendido entre novembro de 2010 e abril de 2013. Essa delimitação temporal justifica-se, pois, apesar desse fenômeno migratório ter início em abril de 2010, o tema só entrou em pauta no CNIG a partir de novembro de 2010, por encaminhamento da questão pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), e, em abril de 2013, houve a alteração da Resolução Normativa 97/12, através da edição da Resolução Normativa nº 102/13. Cabe assinalar, assim, que a proposta desse artigo é abarcar um recorte temporal específico, porém fundamental para entendermos a atuação do CONSUNI acerca da “questão dos haitianos” em períodos posteriores, tema será um dos desdobramentos dessa pesquisa.

Nessa análise, analisaremos como, no ano de 2011, as discussões no CNIG foram direcionadas para quais seriam as medidas necessárias para restringir o constante fluxo irregular de imigrantes haitianos, o que culminou na edição da Resolução Normativa 97/12. E, ainda, no ano seguinte, como o CNIG irá ater-se aos desdobramentos da referida Resolução, tendo em vista a sua efetividade para a contenção do supracitado processo migratório, tema que será central nos debates empreendidos no Conselho e, por conseguinte, originará a alteração da medida anterior através da Resolução Normativa 102/13.

Busca-se, portanto, compreender de que modo às deliberações no CNIG foram basilares para a definição da edição da autorização de permanência nacionais haitianos por razões humanitárias. Essa medida constituirá, assim, uma das principais respostas do governo brasileiro a esse novo processo migratório, sendo que tal questão assumirá também características peculiares, em razão das relações especiais com aquele país,

através da liderança do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)⁷.

I – Uma análise sobre a formulação da Resolução Normativa nº 97/12: os debates no âmbito do Conselho Nacional de Imigração (CNIG).

No período posterior ao terremoto que atingiu o Haiti, em janeiro de 2010, diversos governos recrudesceram as suas políticas imigratórias para os nacionais haitianos. Para explicitar, os Estados Unidos da América, Bahamas e República Dominicana procederam ao retorno e a deportação de haitianos; Guiana Francesa, Brasil, Bolívia e Peru fecharam as suas fronteiras para evitar a sua entrada. (WOOLDY, 2011) No que concerne ao trabalho proposto, ante ao contingente de imigrantes haitianos que ingressava no país pela tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Bolívia⁸, o governo brasileiro passou a impedir a entrada dos que não possuíam visto, com a finalidade de conter esse fluxo⁹.

Devido a isso, aos haitianos que aportaram na “ponte da integração” que conecta o Brasil ao Peru - sobre o rio Acre, foi evidenciado que não faziam parte da “integração”, já que “(...) a rodovia interoceânica foi projetada para exportar commodities e não para importar mercadorias como a força de trabalho” (PAULA, 2012, p.3). Entretanto, o país não constituiria o destino mais significativo desses migrantes na região da América Latina e Caribe¹⁰, mas tornava-se relevante devido às crescentes dificuldades enfrentadas com o recrudescimento das políticas imigratórias para nacionais haitianos, bem como o controle menos rigoroso na fronteira amazônica.

⁷ Desde 2004, o Brasil é responsável pelo comando militar de todas as tropas dos 19 países que compõem a MINUSTAH, ademais, é considerado o principal contribuinte de tropas para missão de paz. No período compreendido entre 2004 e fevereiro de 2010, o país manteve um contingente de 1.200 militares no Haiti, mas a partir do terremoto de 2010, este contingente praticamente dobrou, atualmente, possui aproximadamente 2.200 militares.

⁸ Este artigo abordará especificamente a questão da imigração dos haitianos, contudo, cabe assinalar que, no período analisado, esta fronteira foi utilizada como rota de ingresso no Brasil por pessoas de pelo menos vinte e cinco nacionalidades, além dos haitianos. Principalmente, senegaleses e nigerianos.

⁹ No caso da recente imigração haitiana para o Brasil observa-se a influência dos terremotos, no estímulo à emigração, potencializado pela impossibilidade de resposta dos governos locais às necessidades da população. Na junção de uma “(...) situação política caótica, com um fator de catástrofe natural, não há como obter respostas às necessidades mínimas da população. Esta situação de extrema vulnerabilidade pode ser entendida como o fator que leva os haitianos a tomarem a decisão de emigrar” (FARIAS; FERNANDES; MILESI, 2011. p.78).

¹⁰ A partir da década de 1980, a imigração haitiana foi acentuada em decorrência do agravamento da situação social, política e econômica do país, que atravessou um longo período de instabilidade com a sucessão de golpes militares desencadeando em um quadro significativo de êxodo de nacionais, principalmente, para os E.U.A. Na região do Caribe, a imigração haitiana para a República Dominicana ocupa uma posição de destaque com mais de 80% dos imigrantes regionais (VONO; MARTÍNEZ, 2005. p.45-49).

Esta recente inserção do Brasil na rota dos migrantes haitianos está relacionada de forma ampla às expectativas de emprego, à atuação de “coiotes” - que clandestinamente agem como intermediadores da vinda dos haitianos¹¹ -, e a empatia pelos brasileiros estimulada pela participação do país na MINUSTAH. Ou seja,

(...) se, por um lado, o contexto haitiano é catastrófico do ponto de vista socioeconômico e político, sobretudo, depois do terremoto de janeiro de 2010 – cuja situação só piorou depois com a epidemia da cólera –, por outro, o Brasil apresenta-se no imaginário deles como um país grande e próspero, onde é possível ganhar dinheiro rápido, o que nem sempre corresponde às expectativas [dos imigrantes haitianos] (FACHIN; JUNGES, 2012. p. 9)

Estes migrantes, ao ingressarem no Brasil, passaram a solicitar refúgio ao país devido ao terremoto que devastou o Haiti¹², o que suscitou dúvidas acerca da situação migratório aplicável¹³, já que os mesmos alegaram que foram forçados a migrar em decorrência de um fator ambiental¹⁴. Isso porque, não há consenso entre os organismos internacionais acerca da possibilidade de ampliação do conceito de refúgio, para que possa abarcar também aqueles que são impelidos a se refugiar em outro país por

¹¹Na rota migratória para o Brasil, os coiotes intermediaram o ingresso dos haitianos e, posteriormente, de outras nacionalidades. Na maioria dos casos, o trajeto dos haitianos é realizado por via aérea, pela companhia “Copa Airlines” que sai de Porto Príncipe com escalas na República Dominicana, Equador e Peru - países não exigiam visto para haitianos-, em seguida, por via terrestre ou fluvial aportam nas cidades fronteiriças da amazônica brasileira, principalmente, Tabatinga (AM), Assis Brasil (AC) e Brasiléia (AC). Segundo informações do responsável da Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Acre pela assistência e acolhimento dos imigrantes na cidade de Brasiléia, estima-se que através dessa rota já ingressaram pessoas de pelo menos vinte e cinco nacionalidades, além dos haitianos. Principalmente, senegaleses e nigerianos, que foram acolhidos no abrigo disponibilizado pelo governo do estado do na cidade. No último ano, a utilização dessa rota por pessoas de outras nacionalidades tornou-se mais expressiva, o que sustenta a hipótese de que se tornou um trajeto consolidado.

¹² De acordo com artigo 7º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, para efetuar o pedido de refúgio: o “estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível e no artigo 8º esclarece que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

¹³ Essa questão foi tema da audiência pública organizada pelo Ministério Público Federal do Acre, nos dias 4 e 5 de maio de 2011.

¹⁴ Os debates acerca relação entre a degradação ambiental e a migração forçada são marcados pela divergência em torno do conceito para designar as pessoas que são forçadas a migrar, sobretudo, o controverso refugiados ambientais. O conceito trazido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), de 1985, segundo Bates C. Bates, tem sido preservado nas ciências sociais sem maiores critérios analíticos para designar os “refugiados ambientais” como “(...) pessoas que são forçadas a deixar o seu habitat, tradicional temporária ou permanentemente, por causa de uma acentuada perturbação ambiental (natural e / ou desencadeada por pessoas) que prejudicou a sua existência e / ou seriamente afetou a qualidade de sua vida [sic]. Por 'perturbação ambiental' nesta definição significava alguma físicas, químicas e / ou troca biológica ecossistema (ou na base de recursos) que a tornam, temporariamente ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana” (BATES, 2002. p. 468, tradução nossa).

problemas decorrentes de catástrofes naturais ou questões ambientais (FARIAS; FERNANDES; MILESI, 2011, p. 77).

No caso em questão, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) - órgão designado para reconhecer a condição de refugiado no país ¹⁵-, compreendeu que os mesmos não atendiam aos requisitos do instituto jurídico do refúgio, estabelecido pela Convenção da ONU de 1951 sobre refugiados e acolhido pela Lei nº 9.474/97. Já que não havia o “temor fundado de perseguição em razão de etnia, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a grupo social”¹⁶ e, além disso, tais normas não atribuem a proteção do refúgio¹⁷ àquelas pessoas que são forçadas a migrar em razão de problemas ambientais¹⁸. De toda forma, foram emitidos protocolos de refugiados para os mesmos pelo Departamento de Polícia Federal, o que autorizava a permanência no país até a decisão final do processo de elegibilidade, coordenado pelo CONARE¹⁹.

Apesar de ter considerado a atribuição da condição de refugiado inviável, o CONARE sugeriu que os pedidos de refúgio fossem remetidos ao CNIG com base na Resolução Recomendada nº 08/06, que trata dos “pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros

¹⁵ Criado pela Lei nº 9.474/97, o CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos da área governamental, da Sociedade Civil e das Nações Unidas, e que tem por finalidade analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado.

¹⁶ A proteção aos refugiados está disposta na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, que dispõe que se deve considerar como refugiado qualquer pessoa que: “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Levando em conta as graves consequências que a possível expulsão de um refugiado possa ter, a Convenção de 1951 prevê que tal medida somente deveria ser adotada em circunstâncias excepcionais e de impacto direto na segurança nacional ou na ordem pública de um país”. O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a referida Convenção, bem como a promulgar, a Lei Nacional de Refúgio, a Lei 9474/1997. De acordo com o artigo 1º da Lei, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: “I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

¹⁷ Em janeiro de 2011, o Ministério Público Federal no Acre buscou por meio da ação civil pública nº 1.10.00.000134/2011-90, que os imigrantes haitianos fossem considerados refugiados através do reconhecimento coletivo de tal condição, o que foi afastado pela sentença.

¹⁸ Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, a designação “refugiados climáticos” não possui amparo legal, por isso, em âmbito jurídico está incorreta. Todavia, os migrantes por causas ambientais ou por desastres socioambientais podem necessitar de assistência humanitária ou proteção internacional.

¹⁹ A Resolução Normativa nº 6, de 26 de maio de 1999 do CONARE, no artigo 1º define que o protocolo em favor do solicitante de refúgio será emitido pelo Departamento de Polícia Federal e no 3º estabelece que o mesmo possa obter carteira de trabalho provisória com validade igual à do documento expedido.

permanecer no país por razões humanitárias”²⁰. Diante disso, sustentou que a permanência desses estrangeiros no país poderia ser ponderada por questões humanitárias, nessa situação, suspende-se o exame do caso, acarretando a sua remessa ao CNIG e, assim, a situação do estrangeiro é considerada regular no Brasil até a sua apreciação pelo referido Conselho²¹.

Por encaminhamento do CONARE, a “questão dos haitianos no Brasil” - expressão utilizada pelo CNIG para designar o tema -, tornou-se alvo de debate no órgão a partir de novembro de 2010. Para acompanhar esse novo processo migratório, o CNIG criou o “Grupo de Trabalho haitianos no Brasil”, que atuou de forma constante nas reuniões mensais e extraordinárias realizadas pelo órgão, através de relatos sobre a situação, bem como propondo ações sobre a questão para a deliberação do Conselho²².

No início dos debates, o grupo de trabalho apresentou a perspectiva de que deveria ser considerado o “caráter humanitário do acolhimento dessas pessoas, mas há de se evitar o recrudescimento do fluxo migratório de haitianos” (CNIG, X Reunião Ordinária, 2010). Em seguida, o Conselho, na colocação do seu presidente, Paulo Sérgio de Almeida, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), expressou que seria “(...) razoável prestar solidariedade aos haitianos diretamente atingidos pelo terremoto e que vieram ao Brasil; por outro lado, não entende como razoável que o Brasil se apresente

²⁰ A Resolução Normativa nº 8, de 19 de dezembro de 2006 dispõe no artigo 1º que o CNIG, recomenda “ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIG dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias. Parágrafo único. A situação de estada no país dos estrangeiros, cujos pedidos sejam encaminhados pelo CONARE ao CNIG, será examinada ao amparo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos”.

²¹ Esta possibilidade está formalizada no CONARE através da Resolução Normativa nº 13, de 13 de março de 2007 na qual está expresso no artigo 1º que “o pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIG nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos, no artigo 2º trata da admissão em reunião plenária da “possibilidade da permanência do estrangeiro no País ser analisada por questões humanitárias pelo Conselho Nacional de Imigração, suspenderá a apreciação do caso, promovendo a sua remessa àquele Órgão, nos termos da Resolução Recomendada CNIG nº 08, de 19 de dezembro de 2006”. No artigo 3º estabelece que admitida a concessão da permanência pelo CNIG o caso será arquivado pelo CONARE, mas se a decisão for negativa dispõe no artigo 4º que “o CONARE decidirá a solicitação de refúgio, obedecidas as disposições previstas na Lei nº 9.474/97”.

²² O grupo de trabalho foi composto inicialmente pelo Coordenador - o Presidente do CNIG e por conselheiros dos seguintes órgãos: representantes da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), da União Geral dos Trabalhadores (UGT), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Justiça (MJ) e, posteriormente, integraram o grupo representantes da Organização Internacional para as Migrações (OIM), Defensoria Pública da União (DPU) e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

como destino para um fluxo migratório maior de haitianos” (CNIG, I Reunião Ordinária, 2011, p.6.).

Essa colocação de que o Haiti, país no qual o Brasil atuava através da MINUSTAH, teve a situação política e econômica agravada após ter sido atingido por uma catástrofe natural, permeou as considerações sobre a questão no CNIG, principalmente, no sentido humanitário atribuído às ações propostas. Ainda que restasse evidente que não havia qualquer tipo de interesse do país em fomentar essa corrente migratória, fazia-se necessário uma postura ativa do Estado para que isso fosse explicitado aos haitianos.

No CNIG, a compreensão inicial foi de que essa recente inserção do Brasil na rota de imigração haitiana estaria estritamente vinculada ao terremoto. Por isso, no primeiro relato do GT, em dezembro de 2010, foi informado que os “refugiados” estavam no Amazonas, sobretudo, nas cidades de Tabatinga e Manaus, mas a maioria estaria apenas em trânsito para outros países, mais especificamente, a Guiana Francesa. Contudo, a partir da missão enviada pelo CNIG aos estados do Amazonas e do Acre em abril de 2011, a questão assumiu uma dimensão mais ampla “(...) atrelada à situação socioeconômica e à instabilidade política que ora se verifica no Haiti, tendo o terremoto de 2010 funcionado apenas como deflagrador do mesmo” (CNIG, III Reunião Ordinária, 2011). Portanto, cada vez mais, as solicitações de refúgio apresentavam uma significativa mudança no perfil dos migrantes, já que

(...) o primeiro grupo [refere-se aos 199 pedidos de refúgio remetidos pelo CONARE ao CNIG em março de 2011] ingressou no Brasil principalmente através do Estado do Amazonas, enquanto o segundo [grupo, relativo a 237 solicitações de refúgio remetidas em maio de 2011] veio majoritariamente pela fronteira com o Acre. Enquanto o primeiro grupo era principalmente composto de indivíduos oriundos de áreas próximas à região mais afetada pelo terremoto de janeiro de 2010, o segundo grupo já apresenta maior quantidade de pessoas advindas de regiões menos diretamente afetadas pelo cataclismo – especialmente dos departamentos mais ao norte daquele país. O segundo grupo apresenta um nível de escolaridade inferior ao do primeiro (...) (CNIG, V Reunião Ordinária, 2011. p.2).

De todo modo, o grupo de trabalho propôs que fossem concedidas autorizações de permanência por razões humanitárias aos nacionais haitianos, uma vez que considerava “(...) inviável determinar que os requerentes retornassem ao seu país de

origem ou aos países através dos quais ingressaram no território brasileiro, dada a situação precária em que ora se encontram”, isto é, poderia ser uma medida “desastrosa do ponto de vista humanitário” (CNIG, II Reunião Ordinária, 2011, p. 6-7). Esta proposta foi baseada na Resolução Normativa 27/98, que define que os casos omissos (hipóteses não previstas em suas Resoluções) e as situações especiais (não definidas em tais Resoluções, mas que possuem subsídios que permitam considerá-los suficientes para a obtenção do visto ou permanência), serão analisados pelo CNIG, que deve atentar para os “critérios, princípios e objetivos da imigração”, dispostos na legislação²³.

Na aplicação da referida Resolução, como expôs o presidente do Conselho, o órgão deveria considerar como “(...) ‘especiais’ os casos que sejam ‘humanitários’. Isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais”, assim como, já haviam feito em outras ocasiões (CNIG, II Reunião Ordinária, 2011, p. 9).

Diante disso, o CNIG aprovou por unanimidade que, após análise individual - para que fossem contemplados com o visto permanente por razões humanitárias apenas os haitianos que estivessem relacionados de forma direta ao terremoto-, os referidos casos fossem encaminhados para o Ministério da Justiça, com a autorização prévia para concessão do visto por razões humanitárias²⁴. Dois meses depois, aprovou por consenso que a Coordenação-Geral de Imigração aprovasse *ad referendum*, os casos análogos, desde que atendidas às condições anteriores (CNIG, V Reunião Ordinária, 2011, p.3).

No final do mesmo ano, o CNIG determinou que os pedidos fossem autorizados, abarcando também os que não tivessem vínculo direto com o terremoto de 2010 (CNIG, X Reunião Ordinária, 2011, p.5), conforme as condições anteriores. Desse modo, a solicitação de refúgio passou a ser utilizada pelo nacional haitiano na expectativa de que obtivesse o ingresso autorizado devido a questões humanitárias, o que provocava

²³ Na Resolução Normativa nº 97, de 25 de novembro de 1998, está expresso que: “art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual. § 1º Serão consideradas como situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência. § 2º Serão considerados casos omissos as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração. Art. 2º Na avaliação de pedidos baseados na presente Resolução Normativa serão observados os critérios, princípios e objetivos da imigração, fixados na legislação pertinente”.

²⁴ Este é um visto permanente, conforme a Lei nº 6.815/80, art. 4º, inciso IV, destinado àquele que pretenda fixar-se no Brasil de modo definitivo. O visto é usualmente concedido pela representação consular brasileira competente no país de origem daquele que pretende radicar-se no Brasil, ao amparo da Lei nº 6.815/80, bem como das resoluções do CNIG.

também a preocupação do Conselho com a preservação do instituto jurídico do refúgio (CNIG, VII Reunião Ordinária de 2011, 2011).

Entretanto, considerava-se que o contínuo ingresso dos imigrantes haitianos pelas fronteiras da região norte do país tenderia a se agravar em face da improvável reconstrução do Haiti em curto e médio prazo, por isso, o CNIG demandava uma postura mais rigorosa para com esse fluxo migratório. Desde o início dos debates, o recrudescimento da postura do governo brasileiro estava evidente, sobretudo, pela ampliação da Operação Sentinela da Polícia Federal, que recebeu reforços durante os primeiros meses de 2011 para inibir tal processo migratório (CNIG, III Reunião Ordinária, 2011) e pelas ações arregimentadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) que direcionou seus esforços para fomentar as ações de cooperação com o Haiti em setores que pudessem produzir impactos na diminuição desse fluxo (CNIG, V Reunião Ordinária, 2011, p. 6) e, ao mesmo tempo, buscou com os governos do Peru e do Equador a cooperação no enfrentamento das imigrações irregulares²⁵.

Em uma conjuntura em que se observa a intensificação dos esforços do governo para conter essa corrente migratória, afirmava-se que os mesmos poderiam imigrar para o país, desde que, obtivessem a autorização formal por meio dos canais já existentes. Ou seja, as autorizações permanentes ou temporárias conforme a Lei nº 6.815/80, que estabelece as condições para a admissão de estrangeiros.

Nessa perspectiva, o grupo de trabalho considerou a necessidade de adotar novas medidas que pudessem evitar a consolidação desse fluxo migratório irregular e, em junho de 2011, levantou a hipótese de instituir “(...) mecanismos formais que permitam um fluxo de haitianos ao território brasileiro, quer para trabalho, para estudo, de modo a enfraquecer o fluxo clandestino”. Mas, em seguida, ponderou que a possibilidade de estabelecer um canal formal para imigração haitiana suscitava “riscos significativos” (CNIG, V Reunião Ordinária, 2011, p. 3). Para explicitar cogitou-se que uma medida nesse sentido poderia: I - “ser interpretada pelos haitianos como uma sinalização de que

²⁵O MRE buscou com os governos do Peru e do Equador a cooperação no enfrentamento dos fluxos migratórios irregulares através de uma missão oficial composta por representantes do MRE, CONARE, do Ministério da Justiça, da Secretaria Nacional de Justiça, da Polícia Federal e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Esses países estariam segundo Ralph Henderson, representante do MRE no CNIG, “(...) funcionando como ponto de entrada para esses e outros imigrantes na América Latina, mesmo em condições irregulares”. Desse modo, o MRE sugeriu que ambos os países exigissem visto para os nacionais haitianos, sendo que, o Peru foi mais receptivo à proposta, ao contrário, do Equador. Por isso, o governo optou por trabalhar inicialmente em conjunto com o governo peruano que, em abril de 2011, autorizou a exigência de visto para o ingresso de haitianos naquele país. Atualmente, o MRE retomou as negociações bilaterais com o Equador, tendo em vista que, o fluxo migratório pelas fronteiras da região norte manteve-se ao longo dos anos de 2011 e 2012 (CNIG, I Reunião Ordinária, 2011, p.6).

o governo brasileiro os está incentivando a vir”; III- ampliar “o alcance das possibilidades de migração, já que tal medida seria menos onerosa ao imigrante do que o ingresso irregular”; III - “não implicaria diretamente a interrupção do fluxo migratório irregular”; IV- a “sociedade brasileira que, manifestamente favorável a uma recepção emergencial, poderia se mostrar avessa ao ingresso indiscriminado de trabalhadores estrangeiros, mesmo sendo eles oriundos de país em situação socioeconômica precária” (CNIG, VI Reunião Ordinária, 2011, p.2).

Nesse momento, não havia significativa alteração no fluxo migratório de haitianos por meio da fronteira norte do Brasil, no relato do “GT haitianos no Brasil” em setembro de 2011, o quantitativo mensal permanecia em torno de 200 pessoas. Todavia, devido ao afastamento temporal do terremoto de 2010, a manutenção da justificativa de acolhimento por razões humanitárias se tornaria insustentável, ainda que as questões internas no Haiti não registrassem significativa alteração. Segundo o presidente do Conselho, a “(...) percepção que se cristaliza é de que o fluxo migratório ganha cada vez mais contornos de migração econômica e menos de ajuda humanitária”, portanto, acenava-se, para a “(...) necessidade de que se altere o tratamento ofertado aos imigrantes irregulares de origem haitiana por parte do poder público brasileiro” (CNIG, VII Reunião Ordinária, 2011, p.3-4).

Desde o início dos debates, houve menções à apreensão com a formação de problemas de ordem social nas cidades da fronteira com maior concentração de haitianos, principalmente, com relação à crescente aglomeração na região que possui infraestrutura deficitária para a sua própria população. Essas preocupações se tornaram mais explícitas no momento em que foi sinalizado o possível aumento do fluxo migratório ocasionado pela deliberação do CONARE de que enviaria agentes às regiões fronteiriças no primeiro dia do ano de 2012 para indeferir prontamente as solicitações de refúgio que não estivessem em conformidade com os requisitos necessários. Tal procedimento cabe acrescentar, não impediria os pedidos denegados fossem remetidos para apreciação do CNIG como casos omissos, permitindo a atribuição da permanência por razões humanitárias. No entanto, alertava-se no CNIG sobre o possível acréscimo de migrantes na região por causa dessa notícia.

Por isso, houve a compreensão de que o Conselho deveria se posicionar acerca da matéria, assim sendo, o plenário decidiu, por consenso, em novembro de 2011, que os seus membros consultassem as instituições as quais representavam para que fosse

tomada uma decisão. Para tanto, deveriam considerar a proposta do grupo de trabalho que consistia em estabelecer

(...) um canal formal de migração especificamente para os haitianos, canal esse que seria circular, ou seja: o imigrante permaneceria em território brasileiro tão somente com o objetivo de alcançar qualificação profissional e retornar ao seu país de origem, sendo que, durante esse período, teria acesso à possibilidade de exercício profissional a fim de prover seu próprio sustento (CNIG, IX Reunião Ordinária, 2011, p.5-6).

Nos debates que seguem, a recomendação do grupo de trabalho recebeu inúmeras críticas por parte de membros do CNIG, dentre as quais, destacamos a possível ineficácia da medida no enfrentamento da migração irregular e a sugestão de que seria mais apropriado que tal qualificação profissional fosse realizada no Haiti. Devido a essas críticas, na reunião seguinte, em dezembro de 2011, o grupo de trabalho sustentou que tal medida poderia “desconcentrar o fluxo, desviando-o da região norte para centros urbanos mais bem estruturados, além de proteger melhor os imigrantes” e, ainda, aludiu à adoção de medidas paralelas à capacitação fornecida no Brasil para que fossem estimulados a retornar ao país de origem pela criação de oportunidades de trabalho (CNIG, X Reunião Ordinária, 2011, p.4).

Assim sendo, observa-se a intenção de fomentar o regresso ao Haiti no final do prazo de cinco anos previsto na concessão do visto humanitário, conforme a proposta de construir um efetivo programa de retorno, ou seja, ainda que estes adquirissem qualificação profissional não se tornariam imigrantes desejáveis. Ademais, havia a expectativa por parte do CNIG de que com a divulgação de condições formais para a migração esse fluxo de haitianos fosse reduzido, já que em grande medida tinha sido impulsionado por informações ilusórias divulgadas por intermediadores da viagem, ou melhor, os coitotes sobre oportunidades de empregos e altos salários no país. No que diz respeito aos haitianos que já estavam no país, esperava-se que a desilusão com as condições de trabalho atuasse como incentivo para o retorno ocorresse de forma voluntária (CNIG, II Reunião Ordinária, 2012, p.2).

A proposta de formalização da abertura de um canal formal de vistos específico para os nacionais haitianos foi apresentada pelo CNIG a Presidência da República, em janeiro de 2012, que considerou que o órgão deveria conduzir a questão, já que é

competente para regular as situações especiais e os casos omissos²⁶. Isso porque, o CNIG, conforme o Decreto nº 840/93, é o órgão que, dentre outras atribuições, deve solucionar os casos omissos no que concerne à temática imigratória²⁷. Desse modo, o CNIG convocou uma reunião extraordinária para a discussão do texto da Resolução Normativa, que constituiria a resposta do governo brasileiro para conter o ingresso irregular de migrantes haitianos no país pela fronteira da Região Norte.

Na exposição de motivos dessa reunião, Luiz Paulo Barreto, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, explicou que a proposta inicial de conceder um visto de trabalho aos imigrantes haitianos não poderia ser efetivada, pois o mesmo necessariamente deve estar previamente vinculado a um contrato de trabalho. Porém, este não era o caso desses imigrantes, visto que chegavam ao país justamente em busca de trabalho. Por isso, seria necessário formular uma Resolução que dispusesse especificamente sobre a concessão de vistos por razões humanitárias, exclusivo para os nacionais haitianos, já que a mesma não estaria obrigatoriamente condicionada à necessidade do referido contrato.

Dito isso, o principal problema colocado no CNIG para a edição dessa Resolução Normativa foi a compreensão de que a emissão do número de vistos deveria ser limitada, assim sendo, deliberadamente, buscava-se “(...) evitar que a concessão dos mesmos venha a fomentar uma diáspora haitiana”. Para delimitar o número de vistos humanitários que seriam concedidos, considerou-se a precariedade econômica como um fator de inibição da migração, já que os mesmos não teriam condições econômicas para arcar com as despesas relativas à viagem para o Brasil, desse modo, foi estipulado um limite de 1.200 vistos anuais (CNIG, Reunião Extraordinária de Janeiro, 2012, p.1).

Por conseguinte, a proposta de Resolução apresentada possibilitaria que, por razões humanitárias, fosse concedido o visto permanente previsto do art. 16 da Lei nº 6.815/1980²⁸, mas a sua emissão corresponderia a uma média de cem vistos mensais, ainda que sem prejuízo das demais modalidades de vistos. Com efeito, o Conselho

²⁶ Esta proposta foi apresentada à Presidência da República com a finalidade combater o tráfico de pessoas em conjunto com as seguintes sugestões: I - o controle da atuação dos coiotes na fronteira norte brasileira; II - a abertura de um canal para a concessão de vistos de forma mais simples; III - a regularização da situação migratória dos cerca de quatro mil haitianos que já se encontram em território brasileiro; IV - o envio de auxílio material para alojamento, alimentação e cuidados de saúde para esses imigrantes nos estados do Acre e do Amazonas (CNIG, Reunião Extraordinária de Janeiro, 2012, p. 2).

²⁷ No Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, dentre as competências do CNIG, expressa no artigo 1º, está “VII dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes”.

²⁸ Refere-se ao visto permanente que poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

aprovou por unanimidade o texto apresentado²⁹ que, posteriormente, foi publicado como a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, com vigência de dois anos.

Por meio da Resolução, apresentada pelo CNIG como uma forma de promoção de ajuda humanitária - devido ao agravamento das condições de vida da população haitiana, em decorrência do terremoto ocorrido em 2010³⁰-, que ampliaria os canais convencionais de imigração, o governo buscava controlar esse fluxo migratório e desmotivar o seu ingresso irregular no país. Para isso, o visto seria outorgado somente pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe e, ainda, seria necessário o passaporte válido, atestado de antecedentes criminais e um comprovante de residência no Haiti. No entanto, a informação sobre a existência desse canal migratório deveria ser divulgada com precaução pela missão diplomática brasileira às Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições locais. Segundo o Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, a Embaixada deveria “(...) executar esse trabalho com a discrição e cautela devidas, para evitar a impressão de que o Governo brasileiro estivesse empenhado ativamente em recrutar ou conchamar a população haitiana para emigrar para o Brasil”³¹.

Dessa forma, através da edição da Resolução Normativa nº 97, compreende-se que esse canal migratório não tem como finalidade trazer uma parcela substancial da população haitiana para o Brasil, e, nem mesmo, estimular essa imigração, mas, apresenta a ideia de que por meio da imigração é possível promover uma forma de ajuda humanitária ao Haiti. Essa Resolução propiciaria que um número delimitado de haitianos pudesse migrar formalmente para o país no prazo de sua vigência, contudo, não significa afirmar que são reconhecidos como uma corrente imigratória desejável. O estabelecimento dessa Resolução Normativa, portanto, não significa necessariamente o incentivo à vinda desses migrantes, posto que a medida apresenta-se tão somente como uma forma de prestar assistência humanitária àquele país.

²⁹ Durante os debates sobre a atuação do governo brasileiro perante a imigração haitiana para o país observa-se a atuação constante de representantes da sociedade civil e ONGs envolvidas com a defesa dos direitos humanos dos imigrantes.

³⁰ Na análise de Gabriel Gualano Godoy e Janaína Galvão, essa é considerada uma medida de proteção complementar em razão do terremoto no atingiu o Haiti, uma vez que a Convenção de 1951 e a legislação brasileira não preveem tal proteção (GODOY; GALVÃO, 2012).

³¹ Informações prestadas pelo Ministro das Relações Exteriores em resposta a Senadora Vanessa Grazziantin, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito TRAFICPES - sobre as medidas adotadas pela Embaixada do Brasil no Haiti para divulgar a nova modalidade de visto humanitário expressa na Resolução n. 97/12.

No que concerne aos direitos assegurados pela Resolução Normativa nº 97, o nacional haitiano poderia trabalhar no país, bem como possui os mesmos direitos de qualquer estrangeiro em situação regular, salvo os acordos bilaterais existentes, para explicitar, serviço público de saúde, educação pública - que depende da forma de colaboração entre União, Estados e Municípios. Ademais, também não possuem direitos políticos, não podem participar da administração ou representação de sindicatos ou associações profissionais - as associações são restritas a fins culturais, religiosos, recreativos e beneficentes -, a proibição do voto e da elegibilidade dos estrangeiros está assentada na Constituição Federal³².

No que diz respeito à questão do *status* migratório atribuído pela Resolução, o visto concedido por razões humanitárias possui prazo de cinco anos – o mesmo do visto permanente de trabalho-, entretanto, difere-se por estar isento de comprovações laborais, não exigir qualificação profissional ou contrato de trabalho no Brasil. Mesmo que o visto exclusivo para haitianos concedesse direitos iguais aos assegurados pelo visto de trabalho, não significa dizer que esses dois processos migratórios são reconhecidos como iguais. Por um lado, o primeiro é uma concessão que vigoraria pelo período de dois anos em um gesto de solidariedade do Brasil para com o Haiti e, de outro, o segundo, consiste em uma almejada contribuição para o processo de desenvolvimento econômico do país, conforme disposto na política imigratória.

II - Os desdobramentos da edição Resolução Normativa nº 97/12: os debates subsequentes no Conselho Nacional de Imigração (CNIG).

No período posterior à publicação da Resolução Normativa nº 97, o CNIG ficou em evidência, pois se colocou em tela a política migratória do Brasil - considerada arcaica por estar calcada em um marco legal datado dos anos oitenta-, e, sobretudo, por não ter ratificado a Convenção da ONU para a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990, que define padrões mínimos de tratamento aos migrantes econômicos. Logo, a Resolução foi amplamente divulgada na mídia, o que suscitou expressiva preocupação no Conselho, visto que não se enfatizava o sentido considerado por este como o mais significativo de tal medida, isto é, o combate ao tráfico de pessoas.

³² No que tange os direitos políticos a Constituição Federal de 1988 dispõe no artigo 14 §2º que “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros”, assim como, no §3º, I “são condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira”.

Em contrapartida estava em pauta justamente o caráter restritivo da medida adotada pelo CNIG, bem como o interesse do governo brasileiro em fomentar uma imigração desejada. Isso porque, a atração de imigrantes qualificados, sobretudo, engenheiros, especialistas em tecnologia da informação e profissionais que pudessem contribuir para a expansão econômica do país, estava entre os principais objetivos propagados pelo governo que, ao mesmo tempo, restringia a imigração irregular de haitianos, rompendo com certa tradição permissiva através desse recrudescimento da política de imigração. Em outras palavras, ressaltava-se a inerente contradição entre a imigração desejável e a indesejável, de um lado, estavam os desejáveis estrangeiros qualificados e, de outro, aqueles que não possuem as qualificações profissionais almejadas.

Por ocasião da publicação da Resolução Normativa nº 97, o governo anunciou que, a partir de então, a entrada dos nacionais haitianos só poderia ser efetuada com a devida autorização, assim como as fronteiras seriam bloqueadas para conter novas ondas de imigração irregular. Baseado nessa Resolução, a situação migratória dos 4.000 haitianos que já estavam em território nacional foi regularizada, contudo, 608 haitianos que estavam em trânsito para o Brasil foram excluídos de tal medida. Por isso, permaneceram por quase três meses em Iñapari, cidade peruana fronteira com o Acre e em Tabatinga (AM). Porém, o grupo de trabalho do CNIG que acompanhava a situação, concluiu que qualquer iniciativa no sentido de deportar esse “(...) contingente seria no momento inconveniente, pelo que o mais adequado seria buscar critérios para regularizar a situação desses imigrantes” (CNIG, II Reunião Ordinária, 2012, p. 2).

A Casa Civil da Presidência da República manifestou-se favorável à solicitação do CNIG para a regularização dos casos dos haitianos que haviam deixado seu país até 25 de janeiro de 2012, quando teve início a exigência de visto para ingresso de nacionais haitianos no Peru. De tal modo, a Resolução Normativa 97 foi ampliada para contemplar esses imigrantes, contudo, a medida não contemplou o grupo que, em maio de 2012, se encontrava na cidade de Brasília que, através da deflagração de uma greve de fome, pressionou o CONARE a retomar a admissão de pedidos de refúgio de haitianos. Essa retomada cabe ressaltar, significou a volta à normalidade procedimental, na qual o estrangeiro em território brasileiro tem a prerrogativa de pleitear o refúgio ao CONARE (CNIG, III Reunião Ordinária, 2012, p.3).

Esse mesmo procedimento foi adotado, dessa vez por iniciativa do CNIG, em setembro para regularizar a situação de 180 haitianos que estavam em Brasília, visto

que depois de meses do lado peruano da fronteira, conseguiram através da divisa com a Bolívia ingressar no Brasil (CNIG, VII Reunião Ordinária, 2012). Desde então, os haitianos que adentraram ao território brasileiro pelas cidades fronteiriças da região amazônica utilizaram esse procedimento como forma de regularização migratória.

Isso mostra que persistência do fluxo migratório irregular pela fronteira contrariou as previsões de que com as medidas adotadas este seria extinto. Em poucos meses, não se tratava mais de um fluxo residual de estrangeiros que estavam em trânsito para o Brasil, pois havia o ingresso contínuo de migrantes haitianos, sobretudo, que estavam no Equador ou na República Dominicana e, por isso, não teriam direito a pleitear o visto permanente pela Resolução Normativa 97 (CNIG, VIII Reunião Ordinária, 2012, p. 2). De acordo com as informações da ABIN - que se juntou ao grupo de trabalho com a finalidade produzir conhecimentos para subsidiar a tomada de decisões do Estado brasileiro-, havia registros de que, na fronteira norte no mês de dezembro de 2012, teriam ingressado no país, em apenas três dias, cerca de 30 haitianos de forma irregular, o equivalente a todo o mês de outubro (CNIG, X Reunião Ordinária, 2012).

No período compreendido entre 2010 e fevereiro 2013, conforme as informações da Polícia Federal, que foram apresentadas no CNIG, haviam ingressado 9.209 haitianos no Brasil, sendo que, 8.780 chegaram de forma irregular através da Região Norte³³. Em síntese, a partir de 2011, observa-se a crescente entrada de haitianos no país, com maior expressão em janeiro de 2012 com 2.487 e, em seguida, houve constante queda. Em setembro de 2012, ocorreu a retomada do fluxo migratório com aproximadamente 400 haitianos por mês, atingindo maior expressão dezembro de 2012, mas com continuidade nos dois primeiros meses de 2013, como se pode notar no seguinte relato do grupo de trabalho:

(...) em janeiro de 2013 houve 941 entradas, 780 por Eptaciolândia e em segundo lugar o aeroporto de Guarulhos com 102 entradas. No mês

³³No período compreendido entre 2010 e 2012, conforme consulta a Base da Coordenação Geral de Imigração do CNIG, foram concedidas as seguintes autorizações para nacionais haitianos no país: I - "Autorizações concedidas a estrangeiros por país de origem", 15 em 2010, 720 em 2011 e 4860 em 2012; II - "Residência em caráter humanitário", 05 em 2010, 711 em 2011 e 4706 em 2012; III- "Autorizações concedidas a estrangeiros por unidade federativa e país de origem", o Haiti aparece somente a partir de 2011, com autorizações o AC (254), AM (438), AP (03), MG (18) e em 2012 com AC (1232), AM (3482), AP (05) e MS (09); IV- "Residência em caráter humanitário por principais estados", AM 4 em 2010, 434 em 2011 e 3384 em 2012, AC 246 em 2011 e 1182 em 2012, SP 15 em 2011 e 103 em 2012, MS 9 em 2012, outros 5 em 2010, 711 em 2011 e 476 em 2012.

de fevereiro de 2013 foram 638 entradas, 432 por Eпитaciolândia e 157 por Guarulhos; 63 saídas em janeiro e 68 em fevereiro de 2013. A Polícia Federal registrou que entre 1º de janeiro e 25 de fevereiro de 2013, um total de 934 pessoas pediram refúgio, sendo 820 haitianos. Solicitantes de refúgio em Eпитaciolândia, entre janeiro e fevereiro, totalizam mil, enquanto que em Tabatinga o total é 360 (CNIG, II Reunião Ordinária, 2012, p.3).

Ademais, as informações sobre o perfil social desses migrantes não sustenta a ideia exposta no CNIG sobre uma suposta vinda de um contingente de intelectuais de haitianos para o Brasil, uma vez que esses poderiam ser associados aos trabalhadores com baixa qualificação profissional³⁴. Tal perspectiva foi evidenciada por meio do relato do grupo de trabalho sobre a atual situação do fluxo de haitianos ao Brasil, apresentado no final de 2012, pelo representante do MRE, no qual expôs ao CNIG que o país

(...) não é um sonho de imigração para os haitianos, os de classe mais alta vão para a França porque tem família, relação acadêmica e de negócios, para os de classe média é mais fácil ir para os EUA e os de classe mais baixa vão para a República Dominicana; muitos dos que chegam ao Brasil sem visto saem do Equador, por meio de agenciadores; na República Dominicana uma nova política mais restritiva tem impulsionado a saída dos haitianos; os imigrantes haitianos que estão solicitando visto no Haiti têm percepções em relação ao Brasil pela experiência de trabalho com empresas brasileiras ou com os militares, têm intenção de ir para as grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília (CNIG, X Reunião Ordinária, 2012, p.3).

Desde agosto de 2012, discutia-se a possibilidade de alteração do limite anual previsto na Resolução Normativa 97, já que a emissão de vistos em Porto Príncipe superou as expectativas iniciais e, desse modo, constituía a preocupação central do CNIG. Em torno de 200 pessoas procuravam a Embaixada brasileira na capital haitiana diariamente para solicitar o visto e obter informações, contudo, para não ultrapassar meta de 100 vistos mensais a mesma delimitou a concessão em cinco vistos diários. Em outubro de 2012, a cota de 1.200 para o ano de 2013 já está praticamente comprometida, no início de dezembro, a Embaixada havia concedido 1.125 vistos permanentes amparados pela Resolução. Em novembro de 2012, a Embaixada suspendeu o

³⁴Na mesma reunião, foram divulgadas as seguintes informações sobre a emissão de carteiras de trabalho, do total das 4.594 carteiras de trabalho emitidas até esse momento, 30% foram para imigrantes com o ensino fundamental incompleto; 20% com o ensino médio completo; 10% com o fundamental; 4,3% com o ensino superior incompleto e 3,9% com o ensino superior completo.

agendamento de solicitações de vistos permanentes, porque a cota de 1200 vistos para 2014 já havia sido atingida.

Nessa conjuntura, o grupo de trabalho haitianos no Brasil defendeu no CNIG a recuperação do sentido da Resolução Normativa 97, que deveria ser um canal regular e formal para impedir a continuidade do persistente fluxo irregular de haitianos pelas cidades fronteiriças da norte e, com isso, privilegiar a expedição de vistos em Porto Príncipe por meio da suspensão do limite de 1.200 vistos anuais. Depois da publicação da Resolução, os imigrantes prosseguiram utilizando o instituto jurídico do refúgio como forma de regularização da situação migratória, já que o CNIG continuou emitindo vistos por razões humanitárias dessa forma.

Essa situação tornava a Resolução frágil e, ao mesmo tempo, desvirtuava o instituto do refúgio, assim, no final de 2012, o Conselho decidiu que, posteriormente, ao aval no âmbito dos Ministérios do Trabalho, da Justiça e das Relações Exteriores e da Casa Civil para oficializar a decisão, deveria retirar a limitação dos 1200 vistos anuais. Entendia-se que o aumento da entrada de haitianos por via terrestre estaria atrelado ao esgotamento da expedição anual de vistos. Contudo, nesse período, a maioria dos haitianos que ingressam no país pela fronteira da Região Norte não estava no Haiti, mas em países como o Equador, República Dominicana e Peru (CNIG, II Reunião Ordinária, 2013, p.7).

Em uma apreciação mais apurada desse fenômeno, o CNIG sinalizava que apenas a alteração da Resolução 97 através da publicação da Resolução Normativa 102, de 26 de abril de 2013 não será suficiente para retrain o fluxo migratório irregular. Apesar da Resolução 102 revogar a limitação do número anual de vistos e determina que o visto em caráter especial por razões humanitárias seja concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, ou seja, não apenas na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Com efeito, na compreensão preponderante no CNIG, essa nova medida constituiu um canal migratório com maiores possibilidades para a imigração haitiana para o Brasil e, ao mesmo tempo, conduz a retomada do endurecimento da postura do governo brasileiro acerca do efetivo controle da fronteira norte. No período analisado, estava expresso no Conselho que a Resolução Normativa 97, que teria vigência de dois anos, expirando, portanto, em janeiro de 2014, o que demandaria uma nova tomada de decisão CNIG, neste sentido, cogitava-se sobre a sua prorrogação ou a adoção de um projeto para a transição para o retorno às condições para as migrações já existentes (CNIG, II Reunião Ordinária, 2013).

Considerações finais

Nesse artigo, foram analisadas as discussões empreendidas no CNIG acerca da imigração de nacionais haitianos através da fronteira norte do Brasil, no período compreendido entre novembro de 2010 e abril de 2013. Ressaltamos, portanto, que o trabalho apresentado se propôs a abarcar um recorte temporal específico, mas que notadamente será relevante para a posterior compreensão da atuação do CONSUNI no que concerne a “questão dos haitianos”, tema que constituirá um dos desdobramentos futuros dessa pesquisa.

Nessa análise, observamos que a legislação em vigor sustenta como padrão valorizado de fluxos imigratórios aqueles que detêm determinadas qualificações profissionais e, em contrapartida, os que não atendem a esses preceitos são desvalorizados. Por um lado, os migrantes qualificados, são privilegiados pela sua suposta relevância para o processo de desenvolvimento econômico e, de outro, os que não qualificados, são alvo do recrudescimento da postura restritiva do governo, tal como notamos em sua atuação perante a imigração haitiana.

Para compreender a resposta dada pelo governo brasileiro a este recente fenômeno, foram analisados os debates empreendidos no CNIG, que culminaram na edição da Resolução Normativa nº 97, como resposta formal a esse processo migratório, e, posteriormente, as questões colocadas sobre a repercussão e a efetividade de tal medida, que levaram a deliberação do Conselho acerca de sua alteração, introduzida pela Resolução Normativa nº 102.

Nessa análise, observamos que a regulamentação desse canal migratório por intermédio da Resolução Normativa 97 do CNIG, foi uma medida adotada, inicialmente, a partir de cenários conjunturais específicos, marcados, principalmente, pelo terremoto de 2010 e pelas especiais relações mantidas entres os dois países em face da MINUSTAH. Porém, no decorrer dos debates, entendia-se que esta conjuntura não sustentava mais a edição da medida, sobretudo, pelo afastamento temporal do terremoto, pelos contornos de migração econômica que apresentavam estes migrantes e pela ausência de efetividade dessa medida para conter a entrada irregular de haitianos no país.

No âmbito do Conselho Nacional de Imigração, portanto, seria aceitável que o país prestasse solidariedade aos haitianos atingidos pelo terremoto de janeiro de 2010, contudo, não deveria colocar-se como destino para um fluxo expressivo de imigrantes dessa nacionalidade. Através da formalização de um canal migratório exclusivo para

nacionais haitianos o Estado brasileiro deveria apenas prover ajuda humanitária ao Haiti, mas não estimular a vinda desta corrente migratória para o país. Nessa perspectiva, a edição da Resolução Normativa nº 97 e, posteriormente, a alteração dessa medida, através da nº 102, foram tentativas de desestruturar o seu ingresso irregular de pelas cidades fronteiriças da região norte. Com efeito, nos termos assumidos nessa análise, devido a ambas as Resoluções não houve o reconhecimento desse fluxo como desejável, mas evidenciou-se que estas eram medidas excepcionais, e não havia a intenção de que fosse formada uma diáspora haitiana no Brasil.

Bibliografia

ACNUR. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR, 14 de ago. de 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad7471b2.html>>. Acesso em: 20/04/2013.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante (Proposta). Portal do Trabalho e Emprego, Brasília, 15 de jun. de 2010. Internacional. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/politicamigrante/default.asp>>. Acesso em: 23/05/2013.

BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change Source. Population and Environment, vol. 23, n. 5, 2002. p. 468, tradução nossa.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22/05/2013.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 19/05/2013

BRASIL. Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm>. Acesso em 23/05/2013.

BRASIL. CONARE. Resolução Normativa nº 13, de 23 de Março de 2007. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados –CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIG nº 08, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-13-2007>>. Acesso em: 10/04/2013

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 97, de 25 de novembro de 1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm>. Acesso em: 23/05/2013

BRASIL. SSCEPI/TRAP. Ofício nº 20. AFEPA/GIDIJ/PAR, Brasília, 4 de abr. de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/TRAP128.pdf>>. Acesso em: 20/03/2013

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Extraordinária de Janeiro de 2012. X Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 14 de dez. 2011

_____. II Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 12 de mar. de 2013.

_____. X Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 12 de dez. de 2012.

_____. IX Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 14 de nov. de 2012.

_____. VIII Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 17 de out. de 2012.

_____. VII Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 12 de set. de 2012.

_____. VI Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 15 de ago. de 2012.

_____. III Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 29 de mai. de 2012.

_____. III Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 11 de abr. de 2012.

_____. II Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 14 de mar. de 2012.

_____. IX Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 23 de nov. de 2011.

_____. VII Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 6 de set. de 2011.

_____. VI Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 10 de ago. de 2011.

_____. Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 22 de jun. de 2011.

_____. III Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 13 de abr. de 2011.

_____. II Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 16 de mar. de 2011.

_____. I Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 9 de Fev. de 2011.

_____. X Reunião Ordinária de 2010. Ata, Brasília, 14 de dez. 2010.

_____. Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIG como situações especiais. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm>. Acesso em: 23/05/2013.

_____. Resolução Normativa nº 97, de 25 de novembro de 1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm>. Acesso em: 23/05/2013

CONARE. Resolução Normativa nº 6, de 26 de maio de 1999. Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-06-1999>>. Acesso em: 10/04/2013

_____. Resolução Normativa nº 13, de 23 de Março de 2007. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIG nº 08, de 19 de dezembro de 2006. Disponível: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-13-2007>>. Acesso em: 10/04/2013

FACHIN, Patrícia; JUNGES, Márcia. “Haitianos: os novos imigrantes do Brasil. Entrevista especial com Duval Magalhães e Sidney da Silva”. In: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. *Novos fluxos migratórios: uma nova questão social*. Resenha MIGRAÇÕES NA ATUALIDADE, Ano 23, nº 88, Setembro 2012. p.9.

FARIAS, Andressa; FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita. Do Haiti para Brasil: o novo fluxo migratório. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 6, n. 6, 2011. p.78

GODOY, Gabriel Gualano de; GALVÃO, Janaína. “Protección humanitária complementaria a víctimas de desastres socio-ambientales: la respuesta jurídica al caso de los haitianos en Brasil”. In: ZAFFARONI, Eugenio Raúl & ALBANESE, Susana (orgs.). *Derechos humanos: reflexiones desde el Sur*. Buenos Aires: Infojus, 2012

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa 102, de 26 de abril de 2013. Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Diário Oficial da União. Seção 1, n.81, 29 de abr. de 2013. p.96-97. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=29/04/2013&jornal=1&pagina=97&totalArquivos=112>>. Acesso em: 10/05/2013

_____. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Diário Oficial da União. Seção 10, n.10, 13 de jan. de 2012. p.59. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=59&data=13/01/2012>>. Acesso em: 04/04/2012.

_____. Lei nº 6.815, de 16 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <<http://www.planalto>>.

ONU BR. MINUSTAH. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/brasil-na-onu/>>. Acesso em 10/04/2013.

PAULA, Elder Andrade de. “MR: Desdobramentos de uma tragédia: da crise humanitária no Haiti à crise dos haitianos e demais desterritorializados no Brasil ENTRE DESASTRES E TRANSGRESSÕES, a chegada dos imigrantes haitianos no ‘reino deste mundo amazônico’”. In: *36º Encontro Anual da Anpocs*, 2012. p.3.

WOOLDY, Edson Loudior. Los flujos haitianos hacia América Latina: Situación actual y Propuestas. Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe (SJR LAC), 26 de Mai. de 2011. Disponible em:<http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informe/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf> Acceso em: 12/12/ 2012.

VONO, Daniela; MARTÍNEZ, Jorge. Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI. Revista de Geografía Norte Grande, 2005. p.45-49.