

Migrantes Haitianos no Brasil: Mitos e Contradições

Viviane Mozine Rodrigues
PUC/SP e UVV/ES
vmozine@uvv.br

*"Pense no Haiti, reze pelo Haiti.
O Haiti é aqui. O Haiti não é aqui."
(Caetano Veloso)*

Resumo

Esta investigação ainda em curso aponta que até meados do ano 2013 cerca de 9 mil haitianos foram contemplados com a residência permanente no Brasil. Os haitianos começaram a migrar em maior número a partir de janeiro de 2010 devido a uma catástrofe ambiental. Inicialmente buscaram a condição de refúgio no Brasil, que foi negada. A solução encontrada foi uma resolução normativa que concedeu aos haitianos um visto de residência permanente por razões humanitárias. Entretanto, o governo brasileiro vem adotando medidas que visam a conter o fluxo de deslocamento dos haitianos ao Brasil. Essas medidas apresentam mitos negativos da migração e contradições de um país que exerceu o protagonismo na coordenação do Processo de Paz e reconstrução do Haiti (MINUSTAH).

Palavras-chave: Migrações – Refugiados – Haitianos no Brasil

1. Introdução

O debate das políticas migratórias em uma perspectiva de Direitos Humanos tem levantado grandes discussões. Para um debate e compreensão mais amplos da temática é necessária uma visão multidisciplinar (econômica, social, política e humanitária) e, ainda, todo um arcabouço jurídico internacional e nacional. O afluxo recente de haitianos no Brasil é um caso emblemático para esse debate: além da instabilidade política, pobreza e exclusão social, o terremoto ocorrido em janeiro de 2010 deixou milhares de haitianos desabrigados. O deslocamento humano motivado por tal fenômeno revelou ao Brasil um desafio humanitário para o qual o governo não estava preparado.

O objetivo deste artigo é esclarecer a diferente nomenclatura que foi dada a essas pessoas e toda a sua trajetória jurídico-legal, além de quantificar o número de haitianos que vieram para o Brasil desde 2010 e quantos estão efetivamente reconhecidos juridicamente pelo governo brasileiro. Em seguida, apresentam-se as contradições da política migratória brasileira numa perspectiva histórica e humanística. Para percorrer esse caminho no decorrer do artigo, a primeira compreensão que se faz necessária acerca da temática é de cunho conceitual: o migrante; o migrante ambiental; o deslocado interno; o refugiado e o refugiado ambiental. A seguir, discute-se a política migratória brasileira desde o Estatuto do Estrangeiro de 1980, a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Lei do Refúgio de 1997 que deu origem ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e culmina com o debate a necessidade da aprovação de uma nova lei migratória. Por fim, será analisado o caso dos haitianos no Brasil, apresentando quantitativamente o seu afluxo e as políticas adotadas para o acolhimento. Apresenta-se também a recente política de contenção dessas migrações revelando mitos e contradições.

Metodologicamente, o artigo utiliza fontes primárias e secundárias. A base conceitual deste artigo é dada pelos organismos internacionais e amplamente utilizada nos meios acadêmicos. O exame da proteção jurídico-formal recebida pelos haitianos no Brasil é feito pela investigação de leis internacionais e nacionais vigentes no país. O afluxo de haitianos no Brasil é revelado com base nos dados do governo brasileiro.

Finalmente, essa é uma temática contemporânea e que vem ganhando crescente importância na medida em que se consagra a concepção de Direitos Humanos como universais. O que se observa é que o que mudou nos últimos tempos foi o ambiente em que se dá a circulação forçada de pessoas, marcado cada vez mais por catástrofes naturais, como os casos dos haitianos que chegaram ao Brasil e, independentemente do termo jurídico-formal que se dá a elas, é preciso encontrar soluções que envolvam não só a participação do Estado, mas de toda uma rede de proteção e assistência humanitária em nível local e global.

2. Migração e Refúgio: Questões conceituais

No caso do Haiti, há um fator natural explícito que provocou um movimento migratório, o terremoto de 2010. “Mas o Haiti é também um caso paradigmático de degradação ambiental crônica que amplificou a situação dramática de 2010” (DOLISCA et al, 2007). O fenômeno levou muitos haitianos a migrar em busca de uma nova vida.

O migrante é toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país. É um termo frequentemente usado para definir as migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou lugar, não obstante existam termos específicos para a entrada de migrantes – Imigração – e para a saída – Emigração. É comum, também, falar em “migrações internas”, referindo-se aos migrantes que se movem dentro do país, e “migrações internacionais”, referindo-se aos movimentos de migrantes entre países, além de suas fronteiras (IMDH, 2012).

Como a motivação maior da migração haitiana foi por questões ambientais, adicionalmente, podemos empregar o termo “migrantes ambientais”, que são conceituados pela Organização Internacional de Migrações como :

“... pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos de mudanças bruscas ou progressiva no ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a ter que deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente , e que se deslocam, quer no seu território ou no estrangeiro.” (IOM, 2012).

Já o refúgio é um instrumento jurídico que protege pessoas que têm um fundado temor de perseguição e que precisam de proteção internacional. Cabe aqui então definir o que é um refugiado, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, que estabelece em caráter universal o conceito de refugiado:

“Refugiado é aquele que, possuído de um temor bem-fundado de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, de ser integrante de um grupo social específico ou por suas opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade, e está incapacitado ou possuído por tal temor, por não poder receber a proteção daquele país; ou quem, não tendo nacionalidade e estando fora do país de sua habitual residência, está incapacitado, ou possuído por tal temor, não tem a possibilidade de voltar para ele” (ACNUR, 2012).

Entretanto, como se pode observar, a convenção de Genebra de 1951, que define quem são refugiados, não previu mecanismos de proteção para o deslocamento por razões ambientais. Somente na década de 70, a primeira definição do termo “refugiado ambiental” foi cunhada por Lester Brown, do World

Watch Institute, mas só foi popularizada com a publicação, em 1985, por Essam El- Hinnawi, professor do Egyptian National Research Centre, Cairo.

“Refere-se a pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis. Em alguns casos, estas pessoas encontraram novos lugares para viver em seus próprios países. Em outros casos, elas devem mudar de um país para outro buscando refúgio.” (DERANI, 2012)

Entretanto, o termo “refugiado ambiental” não é reconhecido pelos Estados e nem mesmo pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pois não está previsto na Convenção de Genebra de 1951.

Outra definição utilizada e adotada pelo ACNUR é dos deslocados internos, pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, e que muitas vezes são erroneamente chamadas de refugiadas. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança, mas, permaneceram em seu país natal. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga. Como cidadãos, elas mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo direito dos direitos humanos e o direito internacional humanitário (ACNUR, 2012).

O ACNUR reconheceu no primeiro momento uma situação de deslocamento interno no Haiti em um relatório elaborado oito meses depois da catástrofe, que contabilizou cerca de 1,3 milhões de pessoas deslocadas internamente vivendo em condições precárias nos 1.354 acampamentos e assentamentos na capital e seu entorno. Cerca de 60% da infraestrutura governamental, administrativa e econômica foi destruída. Mais de 180.000 casas desabaram ou foram danificadas e 105.000 foram completamente destruídas. Por volta de 23% de todas as escolas no Haiti foram afetadas pelo terremoto (4992 escolas), 80% das escolas em Porto Príncipe e 60% das escolas nos estados Sul e Oeste foram destruídas ou danificadas (UNHCR, 2010).

Vale destacar, ainda, que vários autores se debruçaram sobre a questão da relação entre a mudança ambiental e potenciais crises humanitárias (MCGREGOR, 1993; KIBREAB 1994 e 1997; MYERS 1993; MYERS; KENT 1995; BLACK, 2001; LEE, 2001; CASTLES, 2002; MASSEY et al.; 2007). Deste acumulado acadêmico resulta, no entanto, uma indefinição relativa às interações entre mudança ambiental e sistemas ecológicos, vulnerabilidade sócio-econômica resultante e potenciais desfechos em termos de movimento de populações ou migrações induzidas. Estas interações têm sido pobremente conceitualizadas, com falta de investigação sistemática e por vezes reduzem-se a explicações causais simplistas (WARNER et al 2010), negando o complexo processo com várias variáveis (econômicas, sociais, ambientais) que é a causa da migração e/ou conflito induzido por mudanças ambientais.

3. Política Migratória Brasileira e Direitos Humanos

Nos últimos 32 anos, a política migratória brasileira no que tange ao acolhimento de imigrantes não apresentou grandes mudanças e atualmente representa um descompasso com o respeito aos direitos humanos. Ainda que tenha havido quatro anistias no período (1980, 1988, 1998 e 2009) e que atualmente esteja em curso um projeto de lei para alterar a legislação migratória. Ressalta-se nesse ínterim, o pioneirismo brasileiro em criar uma lei específica para refugiados e constata-se que a gestão das migrações internacionais no país ainda se encontra de forma embrionária.

No Brasil, o que está em vigor é o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), inspirado pelo regime militar e pela doutrina da segurança nacional. Posteriormente, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e por isso ainda está em vigor, embora represente uma contradição no atual ordenamento jurídico

brasileiro. O Estatuto foi elaborado em um período em que o Brasil, por exemplo, sequer reconhecia os refugiados em seu território. Ele é, portanto, obsoleto, embora seja nele que se encontrem as diretrizes para tratamento aos estrangeiros no território brasileiro.

“Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.” (Lei 6.815/80)

Atualmente, existe um projeto de lei para estrangeiros no Brasil (PL 5.655/2009), tramitando no Congresso. A intenção do atual governo é transformar o Estatuto do Estrangeiro em uma Lei de Migrações, que deve ainda ser votada este ano (2012) ou ano que vem. Embora a nova lei seja uma luta da sociedade civil, pautada nos Direitos Humanos, até o momento o Congresso Nacional tem manifestado pouco interesse pela sua aprovação.

A sua discussão é importante e deve trazer como fundamento da República Federativa brasileira o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana, uma “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade” (SARLET, 2002).

O projeto de lei para estrangeiros no Brasil traz um texto lúcido que ressalta que a migração deve ser tratada como um direito humano e que a regularização migratória é o caminho viável para a inserção do imigrante na sociedade, além de reconhecer a contribuição dos migrantes para o desenvolvimento do país. Mas também apresenta insensatez ao ampliar de quatro para dez anos o prazo mínimo de residência permanente no país para que seja requerida a naturalização.

O Brasil foi o primeiro país da América Latina a promulgar uma lei voltada especificamente para a temática do refúgio (Lei 9.474/97), que contribuiu para a ampliação conceitual em relação à legislação internacional (Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967) e a regional (Declaração de Cartagena de 1984). Anterior à lei, o fundamento jurídico-formal se encontrava na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil (JUBILUT, 2007).

Considerada uma das leis mais solidárias do mundo, a lei brasileira do refúgio, caracteriza que:

Art. 1º 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 a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A lei do refúgio pode ser contextualizada dentro do compromisso brasileiro com o tema dos direitos humanos. Essa lei instituiu também a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), construindo e fortalecendo um mecanismo de funcionamento tripartite entre o Estado, a sociedade civil e o ACNUR para reconhecimento do status de refúgio (LEÃO 2007).

Quando o CONARE nega a solicitação de refúgio por entender que o solicitante não preenche os requisitos de elegibilidade previstos na Convenção de Genebra de 1951 e na Lei 9.474/97, mas subsistem preocupações humanitárias em torno do pedido do solicitante, o migrante pode ainda

conseguir um visto de residência permanente por razões humanitárias, que é concedido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Art. 1º “Recomenda ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE (...), 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”.

Trata-se de um mecanismo de proteção excepcional, que passou a ser utilizado apenas recentemente – no caso dos haitianos que deixaram os locais afetados pelo terremoto ocorrido em janeiro de 2010 .

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é um órgão colegiado, criado pela Lei 6.815/80, vinculado ao Ministério do Trabalho e tem, desde a sua criação, suprido as deficiências do Estatuto do Estrangeiro, regulando, através de Resoluções Normativas, inúmeras situações que marcam a sociedade de hoje e as necessidades da vida dos migrantes da atualidade.

Ademais, tramita também no congresso, o projeto de lei nº 236/2012, que pretende alterar o atual código penal brasileiro. Ele ganha importância na questão migratória na medida em que foi incluída uma seção específica, o capítulo XV - Crimes Relativos a Estrangeiros, que criminaliza condutas que a própria lei 9.474/97 (relativa aos refugiados) diz não haver punição. A título de exemplificação, quando se faz uma solicitação de refúgio, a lei prevê a suspensão de todos os procedimentos criminais e administrativos enquanto estiver analisando a solicitação e, ainda, se o solicitante de refúgio for reconhecido como tal, os processos administrativos e/ou criminais são arquivados. O capítulo XV do código penal torna a questão migratória um “caso de polícia” e representa um retrocesso em matéria de direitos humanos dos imigrantes, além de poder ser considerada desnecessária, já que o PL 5.655/2009, também em tramitação, propõe uma nova legislação migratória para o país.

Historicamente, o Estado brasileiro tem restringido sua atuação à esfera da proteção jurídica e tem delegado as funções de assistência e integração principalmente à sociedade civil. Nesse sentido, o papel do governo na gestão das migrações tem se resumido à atuação de alguns órgãos principais, como o CONARE, vinculado ao Ministério da Justiça (responsável pelos processos de elegibilidade), o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho (CNIg, que concede “visto humanitário” em alguns casos em que solicitantes de refúgio que não preenchem totalmente os requisitos de elegibilidade da Lei 9.474/97), a Polícia Federal (fiscalização e elaboração de documentos), o Ministério da Educação e da Ciência e Tecnologia (bolsas de estudo), o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (Secretaria de Inovação), o Ministério das Relações Exteriores (Assistência Consular), o Congresso Nacional (para aprovação da lei) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (promovendo encontros, parcerias e seminários).

4. O caso dos haitianos no Brasil

O fluxo de haitianos não atinge apenas o Brasil. Estados Unidos, Canadá, França e ilhas do Caribe, incluindo Cuba, vêm recebendo um número cada vez maior de haitianos. Lembra-nos Huntington que o Haiti poderia ser considerado um estado solitário por constituir uma entidade distinta flutuando em meio à civilização latino-americana. Nas palavras dele, "o Haiti é o vizinho que ninguém quer ter. É um país sem parentes" (HUNTINGTON, 1997)

No Brasil, o Instituto de Migrações e Direitos Humanos estima que tenha vindo entre 6.000 e 6.500 haitianos (os dados são controversos – não há um número oficial justamente por causa da clandestinidade) após o terremoto ocorrido em janeiro de 2010. O processo de deslocamento por via aérea se inicia na República Dominicana e tem como destino o Equador ou o Peru. Como estes países não exigiam visto para haitianos (o Peru introduziu a exigência de visto em janeiro de 2012 e o Equador continua a não exigí-lo), estes migrantes não encontravam dificuldades na entrada. A partir desses países, por trajeto terrestre ou fluvial, chegam à fronteira do Brasil, em diferentes pontos. Tabatinga, Assis Brasil e Brasília são os principais pontos de entrada (IMDH, 2012).

Os haitianos que chegam ao Brasil narram histórias semelhantes: perderam tudo, buscam melhores condições de vida (querendo trabalhar), não têm o que comer ou onde dormir. São pessoas que não têm ideia de como vão se estabelecer ou mesmo que situação jurídica teriam. Eles chegam, na sua maioria, pelo Estado do Amazonas, na cidade de Tabatinga (região da tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru), e também pelo Acre, nas cidades de Assis Brasil e Brasiléia (Figura 1), e as escolhas dependem das facilidades de transporte e de entrada no país. Em muitos casos, dependem também de interesses e estratégias dos coiotes (traficantes de pessoas) cujo pagamento pode variar de 500 a 4 mil dólares (os dados são controversos).

Figura 1 – Principais rotas do fluxo migratório de haitianos para o Brasil



Os haitianos que chegaram ao Brasil tentaram o enquadramento no status de refúgio, entretanto, eles tiveram a sua solicitação negada, pois, conforme exposto anteriormente, não são considerados refugiados por não se incluírem nos requisitos da Convenção de Genebra de 1951 e também da Lei brasileira do Refúgio 9.474/97, muito embora o inciso III da lei brasileira considere que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” dando interpretação ampla, na qual os haitianos poderiam ser reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro. Existiu inclusive, ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal sobre essa questão. Porém, o juiz federal confirmou a decisão do CONARE, e manteve a decisão numa interpretação restritiva de não considerá-los refugiados.

Assim, coube ao CONARE remeter os pedidos de refúgio dos haitianos ao CNIg que, após ampla reflexão e análise da situação do Haiti e das graves consequências que o terremoto de janeiro de 2010 causou na população e em toda a estrutura social e governamental, decidiu conceder Residência Permanente por razões humanitárias, com base na Resolução n. 27/98, que trata dos casos omissos e especiais. “Na aplicação da resolução normativa 27/98, o CNIg tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para 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” (MTE, 2011).

Este foi o respaldo legal para a solução migratória de caráter humanitário para os haitianos beneficiando-os com residência permanente. Inicialmente, o CNIg optou por regularizar a residência permanente por razões humanitárias a situação migratória dos haitianos que já estavam no país. Nesse contexto, dos mais de 5.200 pedidos de “refúgio” apresentados formalmente por haitianos, já foram aprovados 2.307 processos, concedendo-lhes, como já referido, residência permanente por motivos humanitários (IMDH, 2012).

Em síntese, os haitianos, ao chegarem ao Brasil, têm apresentado pedido de refúgio, mas, sendo eles efetivamente imigrantes, a solução migratória concedida pelo Conselho Nacional de Imigração é a Residência Permanente por razões humanitárias. De acordo com a resolução do CNIg, todos os imigrantes haitianos que já estão em terras brasileiras terão permissão para permanecer aqui por até cinco anos. Findo esse prazo, poderá continuar no Brasil, solicitando a permanência definitiva, desde que comprove que esteja trabalhando regularmente.

A listagem dos haitianos que obtiveram a Residência Permanente é publicada no Diário Oficial da União e os beneficiados têm de levar a cópia da página na qual foi publicada o seu nome e fazer seu registro na Polícia Federal no prazo de 90 dias, contados a partir da publicação. Já saíram várias publicações no Diário Oficial da União, entre a primeira em 28 de abril de 2011, à última listagem (Figura 2), datada em 10 de julho de 2013 (a mais recente do encerramento deste artigo) e que concede residência a 50 pessoas. O governo estima que cerca de 9 mil autorizações de residência foram concedidas a haitianos no Brasil.

Figura 2 – Publicação no Diário Oficial da União em 10 de julho de 2013



Fonte: Imprensa nacional (jul/2013)

Dada a intensidade do fluxo de haitianos, cabe uma ação coordenada de órgãos públicos (município, estado e Federação) nas diversas etapas do processo migratório no território brasileiro: a chegada, a documentação, o deslocamento em busca de trabalho, a inserção no mercado laboral e nas políticas sociais do Estado brasileiro, além de suporte na qualificação profissional, no aprendizado da língua, na introdução à cultura local e, também no âmbito da preservação de sua cultura (MILESI, 2012). As denúncias de dificuldades, a falta de assistência e até a fome tornaram-se frequentes.

As organizações não governamentais exerceram um protagonismo exemplar nessa questão, a exemplo da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (constituída por mais de 50 entidades), atuou de maneira articulada no processo de partilha de informações, no encaminhamento dos haitianos em busca de trabalho e na acolhida na cidade ou região de destino, como nas demandas frente ao estado brasileiro, e na partilha dos poucos recursos existentes (MILESI, 2012).

Entretanto, a reação do governo desde o início de 2012 foi adotar uma série de medidas que visam a conter o fluxo de deslocamento dos haitianos ao Brasil. Uma delas é a concessão do visto direto na embaixada do Brasil no Haiti, com uma cota de 100 vistos por mês por razões humanitárias, com base na resolução normativa nº 97 da CNIg, que permite conceder até 1.200 desses vistos ao ano aos haitianos que desejam vir ao Brasil (excluem-se da cota os demais tipos de vistos).

Para se candidatar ao visto, o postulante deve ter passaporte em dia, ser residente no Haiti (o que deve ser comprovado por atestado de residência) e apresentar atestado de bons antecedentes. Com todos os documentos em mãos, deve ainda pagar US\$ 200 para a emissão do visto. A ampla maioria não tem a documentação necessária. Além das dificuldades burocráticas, o desconhecimento sobre a resolução brasileira, que permite a emissão de 1,2 mil vistos permanentes por ano a haitianos, é um entrave à maior concessão de permissões. No primeiro mês em que vigorou a resolução a embaixada brasileira em Porto Príncipe concedeu apenas 30% da cota (FELLETT, 2012).

Mesmo diante das dificuldades que os haitianos terão para conseguir o visto, o governo afastou a possibilidade de ampliar a cota de vistos concedidos aos haitianos sob a alegação de coibir a ação do crime organizado que, segundo o governo, tira proveito dessas migrações. Na esteira dos acontecimentos, o Peru também passou a exigir visto de entrada para haitianos. O país faz parte da principal rota utilizada pelos haitianos para acessar o Brasil.

Há também a ameaça constante de quem estiver em situação irregular, os haitianos que entrarem no país sem visto prévio serão notificados e podem ser deportados. Até agora, sabe-se que apenas alguns receberam notificação, e, por enquanto, o governo desconsidera arcar com o custo da deportação.

Por decisão do Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), os haitianos não poderão entrar no país na condição de refugiados políticos, pois entende que a motivação para deixar o país é a vulnerabilidade econômica local. Assim, o CONARE não encontra amparo para deferir seus pedidos de refúgio, embora essa resolução precise ser ponderada, pois, ainda há instabilidade política no país e cada caso precisa ser estudado. As medidas adotadas não poderão, portanto, impedir que haitianos peçam refúgio político no Brasil, e comprovem essa condição.

O discurso securitário do governo vem também na promessa de aumentar o patrulhamento nas áreas de fronteiras. A Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) já foram acionadas para ampliar a vigilância das áreas limítrofes. Sobre essa questão, as fronteiras amazônicas apresentam um particular desafio, uma vez que o controle do Estado sobre elas é incipiente, assim como a integração da região com o resto do país. Há outros desafios cuja magnitude torna a tarefa ainda mais complicada: conflitos indígenas e fundiários, tráfico transnacional de drogas, degradação ambiental em larga escala, pobreza e violência, fazendo da Amazônia um complexo mosaico geopolítico (HALL, 1989; HECHT

AND COCKBURN, 1989), assim como uma ‘fronteira discursiva’ em que se jogam as representações nacionais e nacionalistas sobre este imenso espaço sob soberania brasileira.

Faz parte das atribuições do Estado estabelecer regras para a entrada e a residência de não nacionais no próprio território (as assim chamadas políticas de admissão e de estada). No entanto, é importante que o controle das fronteiras não se transforme num fechamento das mesmas, tampouco em caminho de criminalização de quem entra e reside no território em situação de irregularidade administrativa (MILESI, 2012).

5. Mitos e Contradições

Sabemos que a questão migratória é sempre cercada de mitos. Falta-nos a percepção da migração como um fenômeno social positivo. O número de estrangeiros residentes no Brasil é pequeno – cerca de 1% da população (IMS, 2008). Portanto, o Brasil não se encontra frente a uma questão de exagerados fluxos migratórios e nem há no país uma presença exagerada de imigrantes.

“O Brasil nunca foi e segue não sendo destino preferencial de uma migração cuja dinâmica o Itamaraty e outros ministérios insistem em ignorar. Há por volta de 3,5 milhões de haitianos espalhados por dezenas de países em três continentes, todos abrigando comunidades consideravelmente maiores e infinitamente mais bem acolhidas que no Brasil.” (Ventura e Illes, 2012).

O Brasil já teve sua Lei das Cotas migratórias durante o governo de Getúlio Vargas, que é identificado como tendo sido bastante rigoroso em criar restrições à entrada de imigrantes. Durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1933, a idéia de "branqueamento" da população brasileira com imigrantes europeus foi defendida. O resultado foi a aprovação da Lei de Cotas que estabelecia cotas de imigração sem fazer menção a raça ou nacionalidade, e proibia a concentração populacional de imigrantes. Segundo o texto constitucional, o Brasil só poderia receber, por ano, no máximo 2% do total de imigrantes da cada nacionalidade que tinha imigrado nos últimos 50 anos. Apenas os portugueses foram excluídos dessa lei (GERALDO, 2009).

Nos últimos 20 anos, segundo o Itamaraty, o caso dos haitianos é o primeiro em que o governo decide impor um limite para a entrega de vistos a estrangeiros (SINDITAMARATY, 2012). Além disso, o governo brasileiro segue a regra da reciprocidade. Muito embora o Haiti não exija visto dos brasileiros. A postura controversa do governo brasileiro se revela no não cumprimento da reciprocidade diplomática e também no discurso governamental. Dois excertos apresentam essa controvérsia:

Presidente Dilma Rousseff : "Que atire a primeira pedra quem não tiver telhado de vidro. Nós temos no Brasil. Sendo assim, concordo em falar de direitos humanos de uma perspectiva multilateral" (CORREIO BRAZILIENSE, 2012).

Embora seu predecessor, o ex-presidente Lula da Silva, considerasse: “Injustas as políticas migratórias adotadas em alguns países ricos" (PRESENZA, 2012). E aprovou, em 2009, uma anistia que regularizou cerca de 44 mil estrangeiros ilegais que, até o momento não consta que tenham causado prejuízo ao país.

Ao implantar um sistema de cotas, esta medida converte o tema da migração em tema securitário que nos faz revisitar também a expressão Haitianismo. “...quando da independência do Haiti, influenciada pela Revolução Francesa, é considerada a única revolta de escravos bem-sucedida desde a Antiguidade clássica. Esse capítulo da história enche de orgulho os afro-descendentes latino-americanos, como símbolo da abolição. Na época, provocou temor nas nações escravocratas – Estados Unidos, Brasil e Cuba.” (MILANI, 2008).

Outro problema das cotas é de não serem vistos como cidadãos, mas apenas como números. O afluxo de haitianos no país não irá se extinguir, pelo contrário, tem toda probabilidade de continuar. Em primeiro lugar, porque as causas da migração estão ligadas diretamente ao processo de reconstrução de um país, processo este lento. Em segundo lugar, não é difícil encontrar anúncios diariamente nos jornais e na TV da perda de vidas em alto mar entre pessoas que estão tentando fugir do Haiti por causa das difíceis condições de vida no país. As medidas adotadas não vão intimidar a imigração. A tendência desses imigrantes é acabar na clandestinidade e aumentar o risco das condições de vida indigna nas fronteiras e isso não é condizente com uma política humanitária.

Por fim, ao conter no número de imigrantes haitianos, o país se comporta de forma contraditória ao recordarmos o protagonismo exercido na coordenação do Processo de Paz e reconstrução do Haiti (MINUSTAH), liderado pelo Brasil e sob os auspícios da ONU em junho de 2004, depois do exílio do presidente Jean-Bertrand Aristide em consequência dos conflitos armados. Essa intervenção é um processo de reconstrução do Estado (*statebuilding*) no país após ser considerado uma falência estatal e consoante, a responsabilidade de garantir a paz (*peacebuilding*). A presença do Brasil no comando da Minustah talvez seja uma das razões principais para a vinda desses haitianos para o país. O Haiti é um país que tem um histórico de intervenções desde a década de 90, no período de 1990 a 2000, foram seis missões de paz distintas aprovadas pelo conselho de segurança da ONU. A partir de 2012, um efetivo de 200 homens faz parte de uma retirada gradual das tropas brasileiras no Haiti, processo que deverá durar até 2016.

A intervenção mais discutida sobre os haitianos, nos círculos políticos, veio de um conservador que trabalhou com Ronald Reagan e George W. Bush: Elliot Abrams. Sua tese é a de que a diáspora é uma forma mais eficaz de ajudar o Haiti e os países deveriam se abrir para receber refugiados de lá. Ele argumenta que um terço do orçamento haitiano é financiado pelos imigrantes. Mas os US\$ 1,9 bilhão que enviam ainda está abaixo do que mandam para seus países dominicanos e hondurenhos, que enviam, respectivamente, US\$ 3 bilhões e US\$ 2,7 bilhões. O argumento de Elliot, bombardeado pelos conservadores e apoiado pela esquerda, principalmente a revista Mother Jones, é simples: a ajuda internacional ao Haiti é de US\$ 900 milhões, metade do que enviam os próprios haitianos. Nesse ritmo, argumenta, a reconstrução seria mais rápida com o aumento da diáspora. Por via das dúvidas, os EUA colocaram Bill Clinton como representante da ONU para a reconstrução do Haiti. Sua missão é acionar os organismos internacionais e também levar a indústria para o país. Os Estados Unidos têm a soberania sobre a costa haitiana, para garantir também a repressão ao movimento de *boat people* (GABEIRA, 2012).

O melhor redutor de pobreza no Haiti tem sido a emigração¹. Há cerca de meio milhão de haitianos nos Estados Unidos, e suas remessas para os parentes em casa ajudam bastante a economia. No Canadá, lar de outra diáspora significativa, a governadora-geral do país é uma imigrante do Haiti. Pesquisadores têm sugerido que a melhor maneira de auxiliar o desenvolvimento haitiano é criar programas de vistos de trabalho, mesmo que temporários². Tais indicações foram feitas pensando nos EUA, mas aplicam-se também ao Brasil (SANTORO, 2012).

Na análise de Gabeira (2012) o movimento de saída do Haiti continua (...) Foi criado pelo governo (americano) um sistema de proteção temporária, TPS, que dá um prazo para se legalizarem e determina o fechamento da concessão para os próximos. O Brasil ofereceu algo parecido: carteira de trabalho e CPF para os que vieram e vigilância para evitar grandes movimentos não planejados.

6. Considerações Finais

¹ Ver em http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/09/the_haitian_migration

² Ver em <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425540/>

A questão dos haitianos no Brasil revela a falta de uma política migratória consistente. Mas, mesmo que o Brasil tivesse um arcabouço jurídico-legal avançado, este não seria suficiente para lidar com a questão do afluxo de haitianos em seu território. O Brasil é um país de muitas contradições (políticas, sociais e econômicas) e o caminho para a regularização de um imigrante é burocrático e moroso. Somase a isso a falta de medidas de assistência social e integração local e até mesmo de acesso a políticas públicas. Ou seja, terminado o processo de regularização da migração, o desafio permanece para integrá-los na sociedade, pois existem poucas e pontuais políticas públicas de atendimento.

A reflexão crítica sobre a temática leva a crer que o Brasil tem um grande desafio pela frente. Além de ter tomado medidas tardias, porém apropriadas em relação à regularização jurídica dos migrantes já em território nacional, impôs visto e cotas na origem, limitando as emissões do visto humanitário. O país ainda precisa se preparar com relação aos haitianos que continuam a vir e dos que virão, pois essas medidas não vão impedir que eles continuem entrando ilegalmente. Está posto o dilema: vamos deportar esses seres humanos para um país onde fazemos uma intervenção humanitária? Qual será o papel desempenhado pelo Brasil na esfera da política internacional?

Só sendo capaz de responder politicamente a estas questões será possível implementar uma política migratória consistente. O Estado brasileiro poderia protagonizar uma rede de proteção e assistência humanitária em nível local (União, estados e municípios) e global (especialmente de países sul-americanos) com a participação da sociedade civil organizada e organizações internacionais humanitárias.

No dia 29 de abril de 2013 o governo federal acabou com o limite de vistos permanentes em caráter humanitário para os haitianos, a decisão foi publicada na edição do Diário Oficial da União. Mas ainda são necessárias outras ações, como a redução da burocracia e a realização de acordos entre o Brasil e a República Dominicana, o Equador, o Peru e a Bolívia, que são países da rota migratória. Centenas de haitianos continuam a entrar de forma ilegal pelas fronteiras, muitos deles querem retornar ao Haiti em condições de contribuir para o desenvolvimento do seu país. Se o Brasil se ocupasse de tal tarefa, estaria na vanguarda de uma política migratória pautada pelos direitos humanos e, concomitantemente, ajudando no desenvolvimento do Haiti.

7. Referências Bibliográficas

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados. <http://www.acnur.org/t3/portugues/> acesso em 10/04/2012.

Black, R. Environmental refugees: myth or reality? In: new issues in refugee research, working paper no. 34 Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, (2001).

BLOG do Ministério da Justiça do Brasil. <http://blog.justica.gov.br/inicio/governo-federal-ja-regularizou-cerca-de-9-mil-haitianos-capturado> em 17/07/2013.

Castles, S. Environmental change and induced migration: making sense of the debate working paper no. 70 Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, (2002).

CGDEV. Migration as a Tool for Disaster Recovery: U.S. Policy Options in the Case of Haiti. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425540/> capturado em 26/09/2012.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm capturado em 26/09/2012.

Correio Braziliense. Presidente Dilma Roussef chega ao Haiti após breve visita a ilha de Cuba. http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2012/02/01/interna_mundo,288468/presidente-dilma-rousseff-chega-ao-haiti-apos-breve-visita-a-ilha-de-cuba.shtml capturado em 26/09/2012.

- Derani, Cristiane. Dicionário de Direitos Humanos, Refugiados Ambientais. <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado%20Ambiental> capturado em 01/05/2012.
- Dolisca F, McDaniel JM, Teeter LD, Jolly CM. Land tenure, population pressure, and deforestation in Haiti: The case of Forêt des Pins Reserve. *Journal of Forest Economics*, 13 (4), pp. 277-289, (2007).
- Fellet, João. Após nova regra, Brasil só concede 30% da cota de vistos a haitianos. http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120228_haitianos_visto_jf.shtml capturado em 26/09/2012.
- Gabeira, Fernando. A parte brasileira da diáspora haitiana. <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-parte-brasileira-da-diaspora-haitiana,707339,0.htm> capturado em 26/09/2012.
- Geraldo, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. *Cad. AEL*, v.15, n.27, (2009).
- Hall AL. *Developing Amazonia: deforestation and social conflict in Brazil's Carajás programme* Manchester University Press,(1989).
- Hecht, S and Cockburn, A. *The fate of the forest: developers, destroyers and defenders of the Amazon* London: Verso, (1989).
- Human Rights Watch. *World Report 2011: Haiti*. <http://www.hrw.org/world-report-2011/haiti> capturado em 20/02/2012
- Huntington, Samuel. *O Choque das Civilizações*. Editora Objetiva, (1997).
- IMDH. Instituto de Migrações e direitos humanos. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH> Acesso em 01/05/2012.
- IMDH. Guia de Informações sobre trabalho aos Haitianos. (2012)
- Imprensa Nacional. Diário Oficial da União. <http://portal.in.gov.br/> capturado em 26/09/2012.
- IMS, International Migrant Stock, the 2008 Revision. <http://esa.un.org/migration/> capturado em 26/09/2012.
- IOM. Organização Internacional de Migrações <http://www.iom.int/jahia/Jahia/definitional-issues> Capturado em 30/04/2012.
- Jubilut, Liliana Lira. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método,(2007).
- Kenny,Charles. The Haitian Migration. http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/09/the_haitian_migration capturado em 26/09/2012.
- Kibreab, G. Migration, environment and refugeehood. In: Zaba B, Clarke J (eds) *Environment and population change*. International Union for the Scientific Study of Population, Derouaux Ordina Editions, Liège,(1994).
- Kibreab, G. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate. *Disasters* 21(1):20–38, (1997).
- Leão, Renato Zerbini R. (Comp.). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília: CONARE; ACNUR, (2007).
- Lee, S. *Environmental matters: conflict, refugees and international relations*. World Human Development Institute Press, Seoul and Tokyo, (2001).
- LEI 6.815. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm capturado em 26/09/2012.
- Massey D, Axinn W, Ghimire D. Environmental change and out-migration: evidence from Nepal. Report 07-715. Population Study Center. University of Michigan. Institute for social research, (2007).
- McGregor, JA. Refugees and the environment. In: Black R, Robinson V (eds) *Geography and refugees: patterns and processes of change*. Belhaven Press, London, pp 159–170, (1993).
- Menezes, Fabiano L. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In Wagner Menezes. *Estudos de Direito Internacional: Anais do 8.º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, v. XX. Curitiba: Juruá,(2010).

- Milani, Aloísio. Revolução Negra. http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/revolucao_negra_5.html, edição 51 - Janeiro 2008, capturado em 26/09/2012.
- Milesi, Rosita. Brasil e os desafios da lei de migrações. Entrevista especial com Rosita Milesi. <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/505828-entrevista-especial-com-rosita-milesi> capturado em 26/09/2012.
- Mozine, Augusto. Freitas, Tiago, Rodrigues, Viviane. Migrações ambientais e direitos humanos: o discurso da mídia de massa e os haitianos na Amazônia. 7º encontro anual da Andhep (UFPR), Curitiba, (2012).
- MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. Extrato do voto aprovado pelo CNIg em reunião de 13/03/2011. http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf capturado em 26/09/2012.
- Myers, N. Environmental refugees in a globally warmed world. *Bioscience* 43:752–761, (1993).
- Myers N, Kent J. Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena. Climate Institute, Washington, DC, (1995).
- Pressenza. <http://www.pressenza.com/pt-pt/2009/07/lula-sanciona-anistia-aos-estrangeiros-e-critica-politica-migratoria-dos-paises-ricos/> capturado em 24/10/2012.
- PL 5.655. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> capturado em 26/09/2012.
- RODRIGUES, Viviane Mozine (org.). Direitos humanos e refugiados. Vila Velha, ES: UVV. (2006).
- Santoro, Mauricio. Haiti e Brasil: imigração e desenvolvimento. <http://todososfogos.blogspot.pt/2012/01/haiti-e-brasil-imigracao-e.html> capturado em 26/09/2012.
- Sarlet, Wolfgang Ingo. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, (2002).
- SINDITAMARATY. A questão dos imigrantes haitianos. <http://www.sinditamaraty.org.br/post.php?x=1647> capturado em 26/09/2012.
- UNHCR, Haiti: Eight Months After the Earthquake. UNHCR, October (2010).
- Ventura, Deisy e Illes, Paulo. Qual a política migratória do Brasil ? <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121> capturado em 26/09/2012.
- Warner K, Hamza M, Oliver-Smith A, Renaud F, Julca A. Climate change, environmental degradation and migration *Natural Hazards* 55: 689-715, (2010).

Legislação Citada

Ano	Lei	Tema
1951	Convenção de Genebra	A Convenção de Genebra define o conceito universal de refugiado bem como seus direitos e deveres. Entretanto, definiu o termo refugiado de forma limitada temporal e geograficamente.
1967	Protocolo adicional a Convenção de Genebra	Em razão das limitações temporal e geográfica da Convenção de Genebra foi estabelecido, o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados com a finalidade de ampliar o alcance da definição de refugiado.
1980	6.815 do Estatuto do Estrangeiro	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.
1984	Declaração de Cartagena	A Declaração de Cartagena surgiu no contexto dos

		conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos setenta e principalmente durante os anos oitenta e representa também uma ampliação da definição do refúgio.
1988	Constituição Federal do Brasil	Também chamada de “Constituição Cidadã” é a lei maior, a Carta Magna, que organiza o Estado brasileiro.
1997	9.474 da Lei do Refúgio brasileira	Amplia a definição do refúgio e cria o Comitê Nacional para Refugiados.
1998	RN 27 CNIg	Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.
2009	PL 5.655	Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Projeto de lei que depende de aprovação no congresso.
2012	RN 97 CNIg	Dispõe da concessão do visto permanente por razões humanitárias, concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe na ordem de até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano.
2012	PL 236	Reforma do código penal brasileiro, Capítulo XV – Crimes Relativos a Estrangeiros (art. 452 ao 457).