

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PRISCILA COSTA PEDROSO

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: UM ESTUDO SOBRE A REGULARIZAÇÃO PARA O
INGRESSO E PERMANÊNCIA DE HAITIANOS E VENEZUELANOS NO BRASIL
(2010-2022)

CURITIBA

2024

PRISCILA COSTA PEDROSO

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS: UM ESTUDO SOBRE A REGULARIZAÇÃO PARA O
INGRESSO E PERMANÊNCIA DE HAITIANOS E VENEZUELANOS NO BRASIL
(2010-2022)

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação
em Sociologia, Setor de Ciências Humanas,
Universidade Federal do Paraná, como
requisito para a obtenção do título de Doutora
em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Sérgio Batista de
Oliveira.

CURITIBA
2024



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Pedroso, Priscila Costa

Políticas migratórias : um estudo sobre a regularização para o ingresso e permanência de haitianos e venezuelanos no Brasil (2010-2022). / Priscila Costa Pedroso. – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Marcio Sérgio Batista Silveira de Oliveira.

1. Emigração e migração - Legislação. 2. Venezuelanos - Migrações. 3. Haitianos - Migrações. 4. Refúgio (Assistência humanitária). I. Oliveira, Marcio de, 1962-. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. III. Título.

Bibliotecária : Fernanda Emanoéla Nogueira Dias CRB-9/1607



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIOLOGIA -
40001016032P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **PRISCILA COSTA PEDROSO** intitulada: **Políticas migratórias: um estudo sobre a regularização para o ingresso e permanência de haitianos e venezuelanos no Brasil (2010-2022)**, sob orientação do Prof. Dr. MARCIO SÉRGIO BATISTA SILVEIRA DE OLIVEIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Setembro de 2024.

Assinatura Eletrônica
28/09/2024 16:19:07.0
MARCIO SÉRGIO BATISTA SILVEIRA DE OLIVEIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
30/09/2024 09:47:57.0
MARCELO ALARIO ENNES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO SERGIPE)

Assinatura Eletrônica
27/09/2024 18:49:21.0
ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
01/10/2024 21:31:33.0
TATYANA SCHEILA FRIEDRICH
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por viabilizar esta pesquisa. Estendo meus agradecimentos à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná e à secretaria do programa, pela constante assistência ao longo desta trajetória.

Meus agradecimentos e reconhecimento ao Prof. Dr. Márcio Sérgio Batista de Oliveira, por aceitar o desafio de orientar esta tese. Agradeço também aos membros da banca avaliadora, Professora Dra. Tatyana Friedrich, Professor Dr. Marcelo Ennes, e Professor Dr. Alexsandro Eugenio Pereira, por gentilmente aceitarem avaliar este trabalho e contribuírem para meu desenvolvimento acadêmico. Registro ainda meu agradecimento ao Professor Dr. Jaime Santos Junior, que participou da banca de qualificação, pelas valiosas sugestões oferecidas.

Agradeço à minha família, pelo apoio permanente e pela paciência durante os momentos de isolamento que a construção deste trabalho exigiu. E, por fim, deixo um agradecimento especial aos colegas de programa e amigos, especialmente à Fernanda, Eduardo, Cláudia, Ana Júlia, Rafaella, Wanderley, Solange, Pedro e ao sempre lembrado Bruno, por compartilharem essa jornada e por todo o incentivo ao longo do caminho.

Pensar a vida, o mundo, é por princípio nossa dignidade, não porque com isso podemos controlar o mundo, mas nos dignifica porque nos localiza no mundo, dando um lugar à existência enquanto espécie, um valor. Ser capaz de pensar o mundo não nos torna maior que o mundo; ao contrário, nos coloca na dimensão exata em que estamos no universo, menos do que um grão, um quase nada.

Mas pensar o universo a partir do nosso mínimo tamanho nos faz mais fortes, nos dignifica porque temos algo que o mundo tão imenso até então não tinha, a capacidade de se ver, de ver a si mesmo no espelho.

- Viviane Mosé, 2018

RESUMO

A tese intitulada "Políticas migratórias: um estudo sobre a regularização para o ingresso e permanência de haitianos e venezuelanos no Brasil (2010-2022)" explora ações do governo brasileiro implementadas nesse período, com foco nas medidas que autorizaram o ingresso e permanência de migrantes haitianos e venezuelanos, visando identificar se essas medidas constuíram ou não um modelo de política migratória no país. A pesquisa investiga como o governo federal adotou abordagens diferenciadas para esses dois grupos, concedendo vistos humanitários aos haitianos e o status de refugiado aos venezuelanos, analisando o contexto de cada decisão. O estudo examina o papel de instituições-chave, como o Comitê Nacional para os Refugiados e o Conselho Nacional de Migração, responsáveis pela implementação dessas políticas. Além disso, contextualiza as decisões dentro do marco mais amplo da legislação migratória brasileira, incluindo a transição do Estatuto do Estrangeiro para a Lei de Migração de 2017. A pesquisa baseia-se em documentos oficiais, atas e materiais jornalísticos, e avalia implicações de ações governamentais. Os resultados demonstram que as escolhas adotadas para a condução dos dois fluxos migratórios refletem, além das percepções de vulnerabilidade distintas entre os grupos, estratégias políticas internas e externas. O estudo conclui que, ao adotar modelos diferentes de regularização, o Brasil revela tensões entre a imagem de um país receptivo e as práticas institucionais que criam barreiras à entrada de migrantes em situação de vulnerabilidade no país.

Palavras-chave: políticas migratórias; migração; migração venezuelana; migração haitiana; legislação migratória; visto humanitário; refúgio; migração no Brasil

ABSTRACT

The thesis entitled “Migration Policies: A Study on the Regularization for the Entry and Residence of Haitians and Venezuelans in Brazil (2010-2022)” explores actions implemented by the Brazilian government during this period, focusing on the measures that authorized the entry and residence of Haitian and Venezuelan migrants, aiming to identify whether these measures constituted a migratory policy model in the country. The research investigates how the federal government adopted differentiated approaches for these two groups, granting humanitarian visas to Haitians and refugee status to Venezuelans, analyzing the context of each decision. The study examines the role of key institutions, such as the National Committee for Refugees and the National Immigration Council, which were responsible for implementing these policies. Furthermore, it contextualizes the decisions within the broader framework of Brazilian migratory legislation, including the transition from the Foreigners’ Statute to the 2017 Migration Law. The research is based on official documents, minutes, and journalistic materials, and evaluates the implications of government actions. The results demonstrate that the choices adopted for managing the two migratory flows reflect, beyond the distinct perceptions of vulnerability between the groups, both internal and external political strategies. The study concludes that, by adopting different regularization models, Brazil reveals tensions between its image as a welcoming country and the institutional practices that create barriers to the entry of vulnerable migrants.

Keywords: migration policies; migration; Venezuelan migration; Haitian migration; migration legislation; humanitarian visa; refuge; migration in Brazil

RESUMEN

La tesis titulada "Políticas migratorias: un estudio sobre la regularización para el ingreso y permanencia de haitianos y venezolanos en Brasil (2010-2022)" explora las acciones implementadas por el gobierno brasileño durante este período, centrándose en las medidas que autorizaron el ingreso y la permanencia de migrantes haitianos y venezolanos, con el objetivo de identificar si dichas medidas constituyeron o no un modelo de política migratoria en el país. La investigación examina cómo el gobierno federal adoptó enfoques diferenciados para estos dos grupos, concediendo visas humanitarias a los haitianos y el estatus de refugiado a los venezolanos, analizando el contexto de cada decisión. El estudio analiza el papel de instituciones clave, como el Comité Nacional para los Refugiados y el Consejo Nacional de Inmigración, responsables de la implementación de estas políticas. Además, contextualiza las decisiones dentro del marco más amplio de la legislación migratoria brasileña, incluyendo la transición del Estatuto del Extranjero a la Ley de Migración de 2017. La investigación se basa en documentos oficiales, actas y materiales periodísticos, y evalúa las implicaciones de las acciones gubernamentales. Los resultados demuestran que las opciones adoptadas para la conducción de los dos flujos migratorios reflejan, además de las percepciones de vulnerabilidad distintas entre los grupos, estrategias políticas internas y externas. El estudio concluye que, al adoptar diferentes modelos de regularización, Brasil revela tensiones entre la imagen de un país acogedor y las prácticas institucionales que crean barreras a la entrada de migrantes en situación de vulnerabilidad en el país.

Palabras clave: políticas migratorias; migración; migración venezolana; migración haitiana; legislación migratoria; visa humanitaria; refugio; migración en Brasil

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ABIN: Agência Brasileira de Inteligência
CFAE: Comitê Federal de Assistência Emergencial
CGIL: Coordenação de Migração Laboral
CNlg: Conselho Nacional de Imigração
CONARE: Comitê Nacional para os Refugiados
CNDH: Conselho Nacional de Direitos Humanos
CPF: Cadastro de Pessoas Físicas
CRBE: Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior
CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPU: Defensoria Pública da União
GGVDH: Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
MINUSTAH: Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MJ: Ministério da Justiça
MS: Ministério da Saúde
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social
MT: Ministério do Trabalho
MTE: Ministério do Trabalho e Emprego
NIATRE: Núcleo de Informação e Apoio a Trabalhadores Brasileiros Retornados do Exterior
OIM: Organização Internacional para as Migrações
OIT: Organização Internacional do Trabalho
ONU: Organização das Nações Unidas
PEF: Plano Estratégico das Fronteiras
PF: Polícia Federal
PL: Projeto de Lei
SISMigra: Sistema de Registro Nacional Migratório

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
O CAMPO	21
2. CATEGORIAS, LEGISLAÇÃO E ESTRUTURA VOLTADA À REGULAMENTAÇÃO DOS MIGRANTES NO BRASIL (2010-2022).....	21
2.1 Migrante e refugiado – diferenciação estabelecida a partir da legislação	22
2.2. Legislação: os Estatutos	26
2.3 O Comitê – CONARE: organização, estrutura e história	30
2.4 O Conselho – CNlg: organização e estrutura	38
2.5 A busca por um novo marco legal: Lei de Migração	46
A ATUAÇÃO	53
3. PANORAMA DA GESTÃO DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS (2010-2022).....	53
3.1 Governo Luiz Inácio Lula da Silva	58
3.2 Governo Dilma Rousseff	66
3.3 Governo Michel Temer	77
3.4 Governo Jair Bolsonaro	87
DUAS FORMAS DE RECEBIMENTO	100
4. HAITIANOS NO BRASIL.....	100
4.1 O estreitamento das relações a partir da MINUSTAH.....	101
4.2 O CONARE e o CNlg na constituição das políticas de recebimento dos haitianos a partir de 2010 e a criação do visto humanitário	105
4.2.1 Atuação do CNlg na regularização da permanência de haitianos no Brasil.....	116
4.2.2 A criação de uma via formal de migração para os haitianos.....	135
4.2.3 A regulamentação interministerial para o visto com base na acolhida humanitária para haitianos.....	162
5. VENEZUELANOS NO BRASIL	170
5.1 A atuação do CNlg	177
5.2 A criação da Operação Acolhida e a regularização dos venezuelanos no Brasil a partir de sua implementação	182
5.3 Atuação do CONARE	191
5.4 Formulação de políticas restritivas durante a pandemia	209
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	214
REFERÊNCIAS	220
Documentos públicos	220
Bibliográficas	221
ANEXOS	229
Anexo I.....	229

Anexo II..... 230
ANEXO III.....232
ANEXO IX.....233

1. INTRODUÇÃO

A pauta migratória ganha cada vez mais espaço nas discussões contemporâneas, sendo amplamente explorada em produções midiáticas e influenciando diretamente decisões políticas que impactam o cotidiano de inúmeras populações. O tema é frequentemente utilizado para angariar apoio tanto para políticas restritivas, focadas no aumento do controle de entrada de migrantes, quanto para políticas que visam a inclusão de sujeitos de origens distintas dentro de um território nacional. O tema da migração tornou-se central em virtude do crescimento dos deslocamentos globais, facilitado pela evolução dos meios de transporte e comunicação, e pela instrumentalização da pauta usada para fortalecer a imagem de governos, partidos, instituições ou indivíduos específicos.

Esse cenário global também reflete a realidade do Brasil, que, a partir do século XXI, passou a vivenciar um novo ciclo migratório, com a chegada de um número cada vez maior de migrantes. A nova dinâmica motivou uma mudança na abordagem da temática migratória na mídia nacional: antes centrada quase exclusivamente em brasileiros que partiam para o exterior, as manchetes passaram a incluir, de maneira crescente, as histórias e os dramas dos que chegavam ao país. O fato evidencia mais um marco nos fluxos migratórios que passaram no Brasil, que voltou a receber um número expressivo de migrantes e, institucionalmente, viu-se impelido a enfrentar o desafio de reaprender a lidar com a chegada de não-nacionais que buscam estabelecer-se no país.

Embora o termo "reaprender" pressuponha que o Brasil já soube acolher migrantes no passado, a verdade é que, historicamente, o país nunca instituiu políticas realmente inclusivas para diversos movimentos migratórios que vivenciou (DEZEM, 2005; KOIFMAN, 2012; REZNIK, 2020). Os fundamentos que sustentaram as políticas públicas migratórias no Brasil estiveram majoritariamente ligados à demografia; aspectos econômico-laborais; questões étnicas e culturais; e à segurança nacional. Cada um desses fundamentos, suas alternâncias e seu impacto no contexto contemporâneo, podem ser tema para a discussão da migração no Brasil, o que indica que a temática pode ser entendida a partir de diferentes chaves analíticas.

Dentre tantas possibilidades, para compreender as mudanças recentes trazidas por novos grupos que ingressaram no Brasil, esta tese se concentra em como

os dois maiores fluxos migratórios do século XXI, de haitianos a partir de 2010 e de venezuelanos a partir de 2015, tiveram seu ingresso e sua permanência regularizados. O ponto central desta pesquisa é o direito de entrar e permanecer em território brasileiro e como isso foi tratado por meio das políticas públicas, bem como as influências exercidas por modelos de política externa e interna adotados por cada governo que tiveram peso na condução das questões migratórias no país.

A pesquisa baseia-se na análise de políticas públicas federais adotadas para o recebimento e regularização da permanência de migrantes haitianos e venezuelanos. Trata-se de uma pesquisa documental em que foram analisadas atas do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), documentos oficiais e normativos acerca da temática, além de materiais jornalísticos, a fim de responder à problemática central: o que motivou o Brasil a implementar estratégias diferentes nas políticas públicas federais para o recebimento e regularização de migrantes haitianos e venezuelanos entre 2010 e 2022?

A afirmação de que o Brasil é um país de migrantes foi e é repetida constantemente, no reavivamento da ideia de que sua população foi constituída majoritariamente por pessoas que chegaram ao território a partir da colonização e por seus descendentes, tenha isso se constituído a partir de um ingresso voluntário ou através do sequestro, como no caso de diferentes etnias de origem africana. O país foi marcado por intenso fluxo de pessoas no período de sua constituição enquanto nação independente e seguiu recebendo milhares de migrantes durante toda a primeira metade do século XX. Esta configuração colaborou para o surgimento da ideia do Brasil receptivo e do brasileiro cordial, o *homem cordial* apresentado por Ribeiro Couto¹, em carta escrita em 1931, ideia essa que ainda permeia o imaginário tanto de nacionais, quanto de estrangeiros.

O fato é que, a visão de um país receptivo e aberto aos migrantes pode ser identificada quando observamos ações que conduziram a política externa brasileira

¹ A expressão usada por Ribeiro Couto guarda o sentido literal do termo, não podendo ser confundido com o uso da expressão empregado por Sérgio Buarque de Holanda em 1936. Em sua obra *Raízes do Brasil*, ele dedica um capítulo a explicar o conceito (Cap. 5), em que descreve o Homem Cordial não como um ser hospitaleiro e benevolente, mas um agente movido pelas emoções e pelo desejo de estabelecer intimidade. Nesse sentido, público e privado confundem-se, onde existe “o desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo [...]” (HOLANDA, 1995). Isso significa dizer que o homem cordial, para Holanda, seria aquele guiado pelas emoções, suprimindo a racionalidade e sem uma separação clara entre coisa pública e privada.

em determinados períodos, e que foram empregadas para fortalecer a imagem do país internacionalmente. A ideia pode ser destacada também em registros que apresentam falas de membros de instituições internacionais, como as de representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) registradas em reuniões do Conselho Nacional de Migração (CNIg), acerca da criação do Visto Permanente por razões Humanitárias, doravante Visto Humanitário para haitianos² e sobre o compromisso do país no recebimento de migrantes. Estes e outros exemplos fortalecem a ideia do Brasil receptivo e aberto para todos, alicerçada numa retórica de acolhimento desses sujeitos, apresentando-se inclusive como contraponto aos modelos de recebimento/controlado adotados por países do norte global. Mas, de forma empírica, o que percebemos através das ações institucionais, com ênfase na atuação do CNIg e nos deferimentos de autorizações de permanência por questões laborais, é um Estado que fomenta o ingresso de pessoas qualificadas, enquanto cria barreiras e busca reduzir a entrada de migrantes em situação de vulnerabilidade, entre eles haitianos e venezuelanos.

O visto humanitário, bastante divulgado e acolhido internacionalmente como uma ação vanguardista de garantia de direitos aos migrantes, foi adotado pelo governo brasileiro inicialmente para a regularização do ingresso de haitianos no país. Esse modelo de regulamentação de permanência guarda singularidades que foram observadas e que são apresentadas no decorrer da tese, aspectos que o diferenciam da concessão de refúgio (restrito aos que, ancorados na interpretação da norma, enquadram-se nas diretrizes apresentadas no Estatuto do Refugiado). Este modelo de visto, posteriormente, foi adotado para a regularização da permanência de outros grupos, incluindo pessoas de origem síria, além de guardar semelhança com as autorizações de permanência disponibilizadas aos venezuelanos - que só em 2019 tiveram o reconhecimento de sua condição de refugiado. Surge, então, a questão: quais fatores foram considerados pelos órgãos competentes que permitiram o reconhecimento do status de refugiado para um grupo, enquanto o outro foi regulado apenas pelo visto humanitário?

O desenvolvimento de um fluxo migratório de haitianos com destino ao Brasil teve início em 2010, após o terremoto que ampliou a vulnerabilidade econômica, social

² Este modelo de visto foi criado em 2012 e permaneceu sendo renovado até a promulgação da nova lei acerca da migração no Brasil (2017), quando a concessão deste modelo de visto passou a integrar a normativa vigente através do visto e da residência por acolhida humanitária.

e política no país. As consequências afetaram de forma direta ou indireta toda a população - já acometida por uma realidade em que o Índice de Desenvolvimento Humano era de 0,404 (Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010) - numa escala de 0 a 1. O baixo IDH do Haiti não foi considerado pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), mas foi uma das justificativas empregadas pelo órgão para conceder o status de refúgio aos venezuelanos, assim como esteve presente enquanto argumento em declarações de chefes do governo nas quais houve o reconhecimento da Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH) na Venezuela, permitindo a aplicação do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474, de 1997 (que define os mecanismos de refúgio no Brasil).

Aos reconhecidos como refugiados, coube ao Estado brasileiro adotar medidas de solução durável, conforme estipula a lei. Essas medidas incluem ações voltadas para a integração local: como a facilitação do reconhecimento e da necessidade de apresentação de documentos, dada a impossibilidade dos envolvidos obterem registros em seu país de origem; a simplificação no processo de reconhecimento de certificados e diplomas; reassentamento desses migrantes em território nacional; e o princípio da não-devolução ao país de origem (constituindo a base da proteção estabelecida pela Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, ratificado pelo Brasil em 1961). Por outro lado, a concessão do visto humanitário, embora regulamente a permanência, não implica nas mesmas responsabilidades por parte do Estado. Além disso, reconhecendo um grupo como acometido por GGVDH, o país fica impossibilitado, de forma geral, a negar acolhimento para os sujeitos oriundos do território em questão, dificultando o controle do fluxo migratório.

Durante a década de 2010, tanto o Haiti quanto a Venezuela vivenciaram crises graves, reconhecidas internacionalmente, mas que foram abordadas de maneiras distintas pelo governo brasileiro. Aos venezuelanos, enquanto grupo, foi reconhecido o direito ao status de refugiados (2019); aos haitianos foi criado o visto humanitário (2012) e parte das solicitações iniciados no CONARE foram remetidas ao CNlg para a regularização da permanência através do Conselho. A dinâmica foi estabelecida porque o CONARE considerou que os haitianos solicitantes de refúgio não atendiam aos critérios para a concessão do direito e o novo fluxo de migrantes foi tratado a partir da perspectiva de casos omissos, amparados pela Resolução Normativa nº 27/1998

– casos em que o CNlg ficava incumbido de definir as diretrizes a serem adotadas quanto à questão não contemplada pela legislação.

Em 2015 o Brasil acompanhou a intensificação dos movimentos migratórios oriundos da Venezuela. Com a crise no país vizinho, milhares de pessoas buscaram, através da fronteira terrestre, a cidade de Pacaraima - norte de Roraima. A princípio, o governo federal também incumbiu o CNlg de criar uma resolução normativa que desse conta de regularizar a permanência desses sujeitos no país. Mas, com o agravamento da crise e aumento do fluxo, além das mudanças na legislação brasileira acerca da temática migratória e alternância de governo, foram adotadas medidas adicionais e uma proteção legal mais ampla foi concedida. Além disso, foi criado o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), estruturando parcerias entre poder público e instituições civis locais e organismos internacionais, conhecido como Operação Acolhida. A iniciativa promoveu a realocação (interiorização) de cerca de 90 mil³ venezuelanos até dezembro de 2022 e assumiu a responsabilidade do ordenamento da fronteira na região de ingresso dos venezuelanos no Brasil.

Desta forma, fica evidenciado que as políticas públicas e estratégias direcionadas para a organização de cada um dos fluxos citados foram diferentes. Diante desse cenário, a hipótese aventada é que as escolhas para a governança dos movimentos de migrantes haitianos e venezuelanos entre 2010 e 2022 refletem não apenas uma distinção na percepção de vulnerabilidade desses grupos pelos governos brasileiros, mas também uma estratégia política diferenciada em resposta às pressões internas e externas, resultando em formas distintas de regularização e integração desses migrantes no país.

Para a análise da hipótese em questão, a metodologia inicial foi a observação das atas do CNlg e do CONARE, órgãos responsáveis pela condução das tratativas relacionadas aos migrantes e pessoas em condição de refúgio no Brasil. Os registros das atas do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para Refugiados constituíram a principal base de investigação desta pesquisa. A escolha dessa base de dados justifica-se pelo fato de o CNlg, até 2017, ter sido a principal instituição nacional responsável pela criação de políticas públicas voltadas para migrantes,

³ Dados apresentados na Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela, disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/interiorizacao-uma-estrategia-de-apoio-integracao-socioeconomica>.

conforme o Estatuto do Estrangeiro (1980). Já o CONARE, criado com o Estatuto do Refugiado, Lei 9.474, de 1997, é responsável pela concessão de refúgio no país.

A análise das atas, somada às mudanças na legislação brasileira e ao impacto dos novos fluxos migratórios, evidenciou a participação mais direta de instâncias superiores do governo nas decisões sobre políticas migratórias. Isso exigiu a extensão da pesquisa para outras esferas do poder público e a consulta de documentos oficiais complementares, além de informações que esclarecessem o posicionamento de cada governo sobre as políticas migratórias como um todo, bem como sobre o ingresso de haitianos e venezuelanos no Brasil. A observação das decisões adotadas pelos dois órgãos demandou a verificação de outros documentos oficiais, como a legislação migratória e sua substituição ao longo do período estudado, além das atas do CFAE e materiais da imprensa que ajudassem a entender as dinâmicas estabelecidas para a regularização dos haitianos e venezuelanos.

A busca por essas fontes impôs-se por conta das pressões geradas pelos novos fluxos migratórios que extrapolaram as decisões do Conselho e do Comitê, sendo gradativamente conduzidas por esferas mais altas do governo brasileiro, especialmente após a aprovação da Lei de Migração, que reduziu a capacidade decisória do CNlg, modificando o contexto das políticas migratórias no país, visto que, a norma passou a legislar sobre contextos contemporâneos envolvendo a migração no país, contextos estes que antes, por falta de legislação, eram decididos no âmbito do Conselho. Ou seja, o recorte temporal da pesquisa abrange uma mudança significativa na legislação em 2017, quando a Lei de Migração substituiu o Estatuto do Estrangeiro, alterando as responsabilidades do CNlg. Durante a vigência do Estatuto, o CNlg desempenhou um papel central na formulação e implementação de políticas migratórias, em colaboração com outras esferas públicas envolvidas com o tema. Esse protagonismo, foi alterado no decorrer da década de 2010.

No período analisado, observou-se uma questão mais ampla que transcende as decisões do Conselho e dos Ministérios envolvidos, relacionada ao comando do executivo. Conforme Agum, Riscado e Menezes (2015), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produzir resultados ou mudanças no mundo real”. Assim, a complexidade da temática migratória levou a um esforço para relacionar as ações adotadas pelos diferentes governos ao longo dos 13

anos estudados, com o objetivo de esclarecer como as diferenças foram estabelecidas no âmbito federal e influenciaram na condução das ações voltadas para o ingresso e permanência de migrantes no Brasil. Tendo isso em conta, o recorte temporal estabelecido abarca diferentes governos: o último ano do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, quase seis anos de Dilma Rousseff, dois anos de Michel Temer e quatro anos de Jair Bolsonaro.

Cada um desses governos influenciou as políticas migratórias de maneira distinta. Por isso, foram considerados alguns aspectos das decisões executivas que, em análise aplicada nesta pesquisa, contribuíram para a condução das ações envolvendo a presença de haitianos e venezuelanos no país. Esses elementos são indicados para contribuir com a percepção das ações diretas adotadas para as políticas migratórias no Brasil, indicando ainda a influência do poder executivo sobre a condução da pauta migratória - que foi ampliada de acordo com os interesses envolvidos. Os reflexos do posicionamento de cada governo são observados na condução das decisões do Conselho e do Comitê, bem como nas demais ações relevantes, como a sanção da Lei de Migração e seus vetos, a criação da Operação Acolhida e as medidas de controle sanitário adotadas durante a pandemia de COVID-19, que bloquearam a entrada de pessoas em território brasileiro.

Na pesquisa foram analisados fatores que influenciaram para a adoção de diferentes modelos de recepção, como a criação de um visto humanitário exclusivo para haitianos e a definição de cotas para sua concessão. Ressalta-se que o objetivo desta pesquisa não é esgotar todas as questões envolvidas na construção das políticas públicas, mas sim identificar elementos que ajudem a compreender como essas práticas foram desenvolvidas, além de observar as diferentes posições dos agentes envolvidos nas demandas priorizadas pela pesquisa.

Nesse escopo, é preciso pontuar o desafio implicado pelo uso de atas e registros públicos como fonte da pesquisa, documentos que foram produzidos pelos próprios agentes institucionais e previamente aprovados para publicação, refletindo, em grande parte, os discursos que desejavam apresentar. No entanto, as atas não revelam apenas o que é explicitamente esperado; elas também contêm inações e evidenciam motivações individuais e coletivas. O uso dessas fontes em investigações qualitativas é comum em diversas áreas, como na história (Fernand Braudel, Arlette Farge e Carlo Ginzburg), na sociologia (Theda Skocpol e Edward Said) e na filosofia

(Michel Foucault). A análise atenta dessas documentações permite a observação de nuances além do objetivo inicial para o qual os documentos foram criados.

Outro ponto relevante que as atas permitem observar é a atuação dos agentes envolvidos diretamente na construção das políticas públicas e seus posicionamentos sobre os pontos discutidos. Por exemplo, representantes de sindicatos de trabalhadores viam os migrantes como parte do grupo que representavam ou como antagonistas? Questões como essa fazem parte dessa pesquisa e ajudam a entender as diversas perspectivas apresentadas pelos membros do Conselho, do Comitê e da administração executiva do país. Essa análise revela as instituições e agentes envolvidos, além de identificar os impactos das escolhas feitas no âmbito federal. Vale destacar que essas decisões não refletem a visão de um único agente; elas são o resultado de negociações entre diversas esferas governamentais e suas inter-relações na formulação das abordagens e práticas institucionais.

A tese está estruturada em três atos principais, cada um com um foco específico, permitindo uma análise de diferentes aspectos vinculados ao tema das políticas migratórias no Brasil entre 2010 e 2022. A primeira parte, intitulada “Campo”, ali são apresentadas as categorias e legislações que fundamentam a regulamentação dos migrantes no Brasil, abordando as diferenças entre migrantes, imigrantes e refugiados, conforme estabelecido pela legislação brasileira. Além disso, esta seção examina a organização e história dos dois principais órgãos envolvidos na condução das políticas públicas migratórias: o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O objetivo foi apresentar a base normativa e estrutural que orienta as políticas migratórias no país, que organizaram e organizam a temática migratória no país.

A segunda parte, com título “Atuação”, oferece um panorama das estratégias implementadas pelos quatro governos federais que atuaram durante o período entre 2010 e 2022 e que, de acordo com esta análise, guardaram relação com a condução das políticas migratórias. São analisadas decisões governamentais que influenciaram a condução das políticas migratórias, destacando como as mudanças no contexto político e a substituição do Estatuto do Estrangeiro pela nova Lei de Migração, em 2017, afetaram o entendimento da questão migratória no Brasil. A seção explora as interações entre as políticas internas e externas que moldaram a recepção de

migrantes e refugiados, abordando também as transformações institucionais que impactaram o CNlg e o CONARE.

A última parte, intitulada “Dois modelos de recebimento”, foca na análise dos dois principais fluxos migratórios ocorridos no período e que são o tema dessa tese: movimento migratório de haitianos e de venezuelanos no Brasil. São detalhados os modelos de recepção e regularização aplicados a cada grupo, com ênfase nas particularidades das políticas adotadas para cada um. A seção examina as crises enfrentadas por esses países e como essas situações foram abordadas de maneira distinta pelas políticas brasileiras, discutindo a criação do visto humanitário e o reconhecimento do status de refugiados, além da implementação de iniciativas como a Operação Acolhida.

Embora a pesquisa não retrate diretamente as histórias pessoais dos migrantes haitianos e venezuelanos, ela busca compreender parte das ações que moldaram as políticas públicas federais de acolhimento desses grupos, ações estas que impactaram diretamente suas trajetórias individuais. As histórias destes migrantes, mesmo não descritas aqui, foram a motivação principal do estudo. Embora o foco seja a análise de atas, documentos oficiais e conteúdos da mídia, a tese incorpora elementos que influenciaram significativamente a vida de milhares de migrantes. Portanto, apesar de suas vozes não estarem diretamente registradas, essas pessoas são o verdadeiro centro desta pesquisa.

O CAMPO

2. CATEGORIAS, LEGISLAÇÃO E ESTRUTURA VOLTADA À REGULAMENTAÇÃO DOS MIGRANTES NO BRASIL (2010-2022)

O tema da regulação do ingresso e permanência de migrantes é complexo e envolve múltiplas áreas da vida pública, resultando em um conjunto de iniciativas que englobam os níveis federal, estadual e municipal. Essas iniciativas contribuem para moldar a realidade da governança migratória no Brasil, conceito descrito por Mármora (2017) como "o marco de legitimidade (legalidade, equidade e transparência) e os instrumentos (informação, normativo e gestão) por meio dos quais os Estados desenvolvem essas políticas", que se transformam em governabilidade na medida em que a sociedade civil é incorporada ao processo de desenvolvimento dessas políticas.

Neste contexto, o objetivo deste capítulo é compreender as principais normas e categorias jurídicas que fundamentaram a regulamentação do ingresso e permanência de migrantes no Brasil entre 2010 e 2022, especialmente haitianos e venezuelanos, analisando como essas normas contribuíram para a constituição da governança migratória no país. A necessidade de explorar essas categorias surge da complexidade inerente às políticas migratórias, que se desdobram em diversas dimensões e se entrelaçam com as mais variadas esferas da vida pública. "Compreender a perspectiva de governança migratória de um Estado permite conhecer as relações entre dinâmicas migratórias e as respostas institucionais expressas nas políticas, programas e ações sobre as migrações" (Mármora, 2017).

Para entender como essas políticas se consolidaram, é fundamental conhecer as definições jurídicas que sustentam as ações do Estado no campo migratório. Termos como "migrante", "imigrante" e "refugiado" não são meras abstrações. Eles formam categorias concretas que determinam os direitos e obrigações dos migrantes ao longo de sua trajetória no território brasileiro. Essas definições, estabelecidas pela legislação brasileira, moldam a forma como os migrantes são recebidos e delineiam o alcance das políticas públicas que lhes são dirigidas. Ao analisar as categorias jurídicas de migrante e refugiado, e a evolução legislativa que envolve o Estatuto do Estrangeiro, o Estatuto dos Refugiados e a Lei de Migração de 2017, este capítulo se propõe a estudar como os diferentes governos brasileiros estruturaram suas políticas

migratórias e como essas estruturas impactaram diretamente os fluxos migratórios dos últimos anos, especialmente no caso dos haitianos e venezuelanos. Compreender a constituição dessas categorias é o primeiro passo para entender as políticas de regularização implementadas e os desafios associados ao processo de ingresso e permanência desses grupos no Brasil.

2.1 Migrante e refugiado – diferenciação estabelecida a partir da legislação

A pesquisa apresenta duas categorias centrais, a de migrantes e de refugiados. Antes de adentrarmos nos desdobramentos e na condução de ações das instituições e agentes públicos envolvidos com a temática migratória, é necessário compreender o que representa cada uma destas categorias e como elas estão dispostas na legislação brasileira. Nessa etapa, reconstituímos os moldes que foram utilizados para dar forma às políticas públicas aqui abordadas. Nesse sentido, as definições trazidas têm como base a legislação brasileira em suas diferentes etapas. Essa diferenciação das fases é necessária porque, para compreender o recorte temporal abordado nessa pesquisa (2010-2022), foi preciso considerar três legislações principais: o Estatuto do Estrangeiro, vigente entre 1980 e 2017; o Estatuto dos Refugiados criado em 1997 e ainda em vigor; e a Lei de Migração (dispositivo que revogou o Estatuto do Estrangeiro).

A primeira legislação citada traz no título uma simbologia adotada pela referida norma. Nesse ponto, é preciso considerar que essa perspectiva não guarda semelhanças com a representação da palavra “estrangeiro” apresentada por Sassen (1991), em que o termo estaria atrelado ao sujeito ao qual o trânsito global é permitido e estaria hierarquicamente acima da representação atribuída ao imigrante – figura sobre a qual pairaria uma eterna lembrança e cobrança acerca de sua trajetória no país de recepção, onde o não pertencimento é continuamente reavivado pela mera distinção atribuída pelo termo. Ao contrário disso, no Estatuto do Estrangeiro o significado do termo esteve atrelado ao não-pertencimento, não no sentido daquele que, por não pertencer a lugar algum, pertence a todos (como um cosmopolita), mas

no sentido de intruso, que deveria ser taxado como tal e acompanhado pelas instituições do Estado.

A legislação de 1980 não inclui a palavra “imigrante” (exceto pela criação do Conselho Nacional do Imigrante) e tampouco define aquilo que seria “estrangeiro”; entende-se que este termo fazia referência a todos aqueles de origem outra que não a brasileira (perspectiva que perdurou legalmente até 2017). No levantamento da pesquisa, identificamos que o Conselho Nacional de Imigração vinha tentando estabelecer o significado dos termos migrante, imigrante, emigrante e apátrida, de forma a criar um documento oficial que estabelecesse uma representação para cada terminologia no campo das tratativas do Estado⁴. Mas, de fato, é na lei de 2017 que estes termos passam a fazer parte do arcabouço legal brasileiro, definindo os sujeitos aos quais fazem referência. Desta forma, de acordo com a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, em seu art. 01, § 1º, estão definidas as categorias e seus respectivos grupos:

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (BRASIL, LEI DE MIGRAÇÃO, 2017)

A categoria migrante também estava prevista na referida legislação, constava no inciso primeiro e estava definida como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida” (Lei de Migração, 2017), mas teve seu texto vetado pelo então presidente da República. A justificativa para o veto esteve permeada pela alegação de que o dispositivo estabelecia um conceito muito amplo de migrante, incluindo o estrangeiro com residência em país fronteiriço, se estendendo a

⁴ A iniciativa é identificada desde a primeira ata do CNlg que foi analisada por esta pesquisa (Reunião I, fevereiro de 2010), quando, em resultado dos apontamentos do evento Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho, realizado em 2008, na cidade de Itapeverica, e que será abordado adiante, estava sendo desenvolvido um documento chamado de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao trabalhador (a) Migrante”, ali foi registrada toda uma discussão acerca da definição dos termos que seriam apresentados no documento.

todo e qualquer estrangeiro, independente da condição migratória, “a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional” (Brasil, Diário Oficial, 2017)⁵. Embora a definição tenha sido vetada, a palavra migrante ou migrantes aparece 22 vezes no texto da legislação, mesmo sem a definição exata dos sujeitos alcançados pela nomenclatura.

Sobre a condição de refugiado, o Brasil tem uma norma específica que traz as diretrizes que definem quem tem o direito ao status, trata-se do Estatuto dos Refugiados de 1997⁶. Antes de ser promulgada a norma, o país já era signatário de dois diplomas do Direito Internacional dos Refugiados: Convenção de Genebra⁷ (1951) e o Protocolo Adicional (firmado em 1967). A lei brasileira adotou a definição trazida pela Convenção, somada ao conceito estabelecido pela Declaração de Cartagena (1984):

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. (BRASIL, 1997)

Para fins de análise, as pessoas em situação de refúgio estão englobadas no rol dos migrantes ou imigrantes, como coloca a lei: “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”. A questão é que o status diferenciado, legalmente, oferece um processo distinto de regularização da situação migratória, que tramita no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), criado pela lei de 1997. Além disso, ao refugiado também é concedida uma proteção diferenciada que tem como princípio a não devolução desse sujeito ao território de origem, e essa premissa tem validade no Brasil (de acordo com a legislação), desde o momento em que o migrante faz a solicitação do refúgio, ficando protegido da deportação enquanto o processo está em tramitação,

⁵ Nesse documento estão listados os 18 vetos estabelecidos pela presidência antes da publicação da Lei de Migração. Também disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>.

⁶ Lei Nº 9.474, de 22 de Julho de 1997.

⁷ Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

permanecendo a proteção em caso de deferimento do pedido por parte do CONARE. A lei ainda estabelece em seu art. 8º que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” (Estatuto dos Refugiados, 1997), o que garante que, independentemente da forma de ingresso no país, o migrante terá direito a iniciar o processo de solicitação de refúgio.

A partir da solicitação de refúgio, o migrante recebe da Polícia Federal (órgão, no geral, responsável pelo acolhimento da solicitação) um protocolo. Esse documento permite que o Ministério do Trabalho forneça a Carteira de Trabalho Provisória para o exercício de atividades remuneradas no Brasil. Ao migrante reconhecido como refugiado é garantido o direito à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, à carteira de trabalho e ao documento de viagem. A norma também flexibiliza a necessidade de apresentação de documentos emitidos pelo país de origem, considerando a impossibilidade do migrante em obter tais documentos, e facilita o reconhecimento de certificados e diplomas, além de flexibilizar os requisitos para obtenção da condição de residente e para o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis. Outro ponto abordado pela lei é o reassentamento, o Art. 46 determina que: “o reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades”.

Isso significa dizer que aos refugiados é dispensado um conjunto de garantias que diferia do modelo adotado pelo Estatuto do Estrangeiro, uma legislação de conotação restritiva, com uma escrita jurídica direcionada às proibições e impedimentos legais aplicados ao estrangeiro no Brasil (CLARO, 2020). Considerando que o Estatuto do Estrangeiro esteve vigente até o ano de 2017, a concessão de refúgio já trazia consigo uma abordagem voltada para a garantia dos direitos humanos, atributo também identificado na nova Lei de Migração (que passou a vigorar a partir de 2017), reduzindo a distância entre uma legislação e outra, embora, de forma prática e legal, as obrigações do Estado com os refugiados continuem sendo mais amplas. Por essa razão, o reconhecimento como refugiado no Brasil confere ao migrante facilidades que vão além da mera concessão de permanência,

proporcionando, sobretudo, segurança quanto à sua continuidade no país, mesmo em casos de entrada irregular.

Tendo sido estabelecidas as representações legais de cada termo (migrante, imigrante, refugiado), saliento que esta tese emprega o termo ‘imigrante’ em determinados momentos para referir-se à sua definição jurídica; contudo, para fins da análise que permeia este esforço, o conceito aplicado para considerar as experiências de deslocamento está pautado na ideia do migrante como um sujeito completo, formado por uma história pregressa que não deve ser desconsiderada em seu território de destino. O migrante não é apenas aquele que “move-se para dentro”, como o termo imigrante define, mas antes é um sujeito dotado de uma trajetória de vida atravessada pelo deslocamento e por todas as implicações que essa realidade carrega consigo.

Dito isso, é preciso considerar que existe todo um esforço por parte dos sujeitos migrantes em manejar os conceitos jurídicos e as demais tecnologias criadas pelo Estado para empregar os mecanismos disponíveis da forma como compreendem ser a melhor, buscando atenuar as barreiras enfrentadas no território de destino e ampliar o acesso à cidadania e aos direitos que lhes permitam viver e pertencer da forma mais plena possível.

2.2. Legislação: os Estatutos

O Brasil manteve vigente por quase quarenta anos a lei migratória criada em 1980, o Estatuto do Estrangeiro⁸ promulgado durante o período final da ditadura civil-militar. As normas estabelecidas no início da década estavam calcadas numa visão negativa do migrante e na necessidade de abordar a temática como uma questão de segurança nacional, e como afirma Meunier (2019), repetindo uma série de dispositivos de sua lei antecessora publicada durante a vigência do AI-5 (Decreto nº 941/1969), através do qual manteve a sobreposição da soberania do Estado diante

⁸ A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, regulamentada pelo Decreto nº 88.715, de 10 de dezembro de 1981.

dos direitos dos sujeitos migrantes. A autora aponta ainda que a inovação no Estatuto do Estrangeiro esteve mesmo na criação do Conselho Nacional de Imigração. O artigo 128 do Estatuto estabeleceu: “Fica criado o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, a quem caberá, além das atribuições constantes desta Lei, orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração” (Brasil, Lei 6.815, 1980).

A manutenção da legislação de 1980 tornou-se, mais tarde, incompatível com as premissas de igualdade estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que passou a assegurar os mesmos direitos aos nacionais e estrangeiros⁹. Ainda assim, o Estatuto permaneceu vigente até 2017, quase quatro décadas depois de sua publicação. As justificativas para a manutenção dessa legislação podem suscitar diferentes explicações, desde a falta de interesse na temática, visto que o Brasil percentualmente pouco recebeu migrantes entre 1980 e 2010, se comparado com outros fluxos migratórios acompanhados em algumas partes do globo; até o interesse pela manutenção de uma norma acerca dos movimentos migratórios que fosse mantida sobre a perspectiva securitizada – calcada na “segurança nacional” e nos interesses do Estado (conceito subjetivo que poderia ser moldado tal qual fosse a conveniência). Mas é certo que essa, como todas as demais decisões públicas, envolve um conjunto de agentes com interesses distintos, e, portanto, não seria prudente sentenciar que apenas poucas razões foram responsáveis pela manutenção do Estatuto do Estrangeiro, senão o próprio movimento e todos os tensionamentos realizados por múltiplos agentes que ao longo deste período detiveram poder para manter ou alterar as leis no país.

Considerando que esta não é uma questão central para o entendimento daquilo para o qual esta tese se propõe, destaco apenas que inconformidades como a igualdade de direitos entre nacionais e não-nacionais, prevista no artigo 5º da Constituição Federal, esteve acompanhada pela possibilidade de expulsão do estrangeiro que “de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais” (Brasil, Estatuto do Estrangeiro, 1980). O Estatuto ainda previa que poderia ser submetido à

⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

expulsão o migrante que “entregar-se a vadiagem ou à mendicância” e estabelecia a impossibilidade de participação política no país (imposto pelo art. 107 do Estatuto do Estrangeiro¹⁰), negando ao não-nacional o direito à cidadania plena e à livre manifestação de suas convicções políticas.

É vasto o campo de autores que exploraram essa temática, evidenciando o descompasso com a lei maior ou apresentando a obsolescência do Estatuto. Giralda Seyferth trouxe a temática fazendo um resgate das normas anteriores e demonstrando que o período de ditadura militar no país intensificou a criminalização do migrante, fato esse que guarda laços com a historicidade do tema e que entrelaça categorias como colonos, estrangeiros, imigrantes e alienígenas (2008); Marcia Anita Sprandel também aborda a legislação em tela apresentando as circunstâncias nas quais foi constituída e seu papel para a segurança nacional (2015). Pesquisadores da área do direito e juristas trazem a perspectiva da constituição, aplicação e desdobramentos da norma - Cahali (2010); Fonseca Neto (2009); Ramos (2008) e tantos outros.

O Estatuto do Estrangeiro, até 2017, estabeleceu que “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” (Brasil, 1980). Desta forma, permaneceu o migrante vulnerável à observância e aplicação da norma securitizada, que embora tenha sido atenuada por resoluções normativas aplicadas pelo CNlg continuou a observar o migrante como problema a ser combatido, excetuando aqueles dotados de habilidades profissionais que fossem de interesse dos mais variados setores econômicos do país, em claro favorecimento à mão de obra especializada e qualificada.

O Estatuto para os Refugiados de 1997 foi um avanço nesse sentido, embora, como já colocado, o Brasil fosse signatário da Convenção relativa ao Estatuto Internacional de 1951, foi só no final do séc. XX que a administração pública regulamentou a aplicação das normas internamente, garantindo processualmente a

¹⁰ Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: I – organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; II – exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; III – organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

proteção e as garantias destinadas aos refugiados. O Estatuto trouxe consigo a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que ficou responsável por avaliar os pedidos de refúgio no país e desenvolver políticas públicas voltadas para o atendimento das demandas advindas desse fluxo migratório específico. Antes disso, em 1991 o Ministério da Justiça já havia editado a Portaria Interministerial nº 394, que trazia dispositivos jurídicos para a concessão de documentos aos sujeitos considerados refugiados, com os primeiros passos de uma dinâmica processual para a solicitação desse status no país¹¹, mas ausente de qualquer proteção por parte do Estado ou de um planejamento para a criação de ações por parte do poder público que visassem o acompanhamento e atendimento das mais diversas demandas oriundas de grupos que saíram de seu território de origem de forma massivamente traumática, em deslocamentos forçados.

A lei está dividida em oito títulos, o primeiro traz os aspectos que caracterizam o refúgio; seguido pelo ingresso e solicitação do status de refugiado; o terceiro trata sobre o CONARE; depois temos pontos como o processo de refúgio; autorização de residência provisória; cessação e perda da condição de refugiado; repatriação e reassentamento. Nos termos desta lei, os principais pontos que busco destacar estão apresentados nos seguintes artigos:

Art. 7º 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. Art. 11º Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça. Art. 12º Compete ao CONARE [...] IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Art. 21º Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. Art. 28º No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente. Art. 36º Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Art. 43º No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 46º O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de

¹¹ O Brasil já havia acolhido sujeitos migrantes não-europeus como refugiados, Barreto (2010) cita o caso de 50 famílias iranianas recebidas em 1986 e a partir de 1992 refugiados de Angola, da República Democrática do Congo, da Libéria e da antiga Iugoslávia.

determinação de responsabilidades. Art. 47º Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente. (BRASIL, Estatuto dos Refugiados, 1997).

A norma não é abrangente no sentido de abarcar e incidir sobre a trajetória de todos os migrantes que ingressaram no país a partir de sua promulgação, visto a já expressa definição acerca da categoria e o número bastante reduzido de solicitações instauradas e deferimentos de refúgio registrados no Brasil até 2010¹². Ainda assim, a legislação é um marco legal que amplia a proteção a um grupo extremamente vulnerável, disponibilizando um processo sem custo, com procedimentos formalizados e com responsabilidades do Estado que envolvem o apoio jurídico, o reassentamento e a garantia de permanência no país, além das demais resoluções que foram estabelecidas pelo CONARE ao longo da trajetória do órgão. O que indicava um avanço nas discussões e normativas envolvendo os fluxos migratório, tema bastante negligenciado desde a promulgação do Estatuto do Estrangeiro.

2.3 O Comitê – CONARE: organização, estrutura e história

O Comitê Nacional para os Refugiados foi criado a partir da Lei nº 9.474¹³, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, com uma estrutura composta, da forma como determina a norma, por um representante do MJ, responsável pela presidência e mais um representante de cada um dos respectivos órgãos: Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho; Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto; Departamento de Polícia Federal; e de organização não-governamental dedicada à atividade de assistência e proteção de refugiados no país. A lei prevê ainda que estes membros sejam designados pelo(a) presidente da República, a partir da

¹² Os dados do CONARE mostram que em julho de 2010, o total de refugiados no Brasil era de 4.306, de acordo com a origem os principais eram: 1.688 pessoas oriundas da Angola; 589 da Colômbia; 431 da Re. Democrática do Congo; 259 da Libéria; e 201 do Iraque.

¹³ A título de registro, a Lei nº 9.474 teve origem no Projeto de Lei nº 1.936/96 apresentado pelo executivo e que teve seu texto ampliado a partir da intervenção de membros da sociedade civil que alertaram para a definição restrita do conceito de refugiado. O texto “Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil” de autoria da Irmã Rosita e de William Cesar de Andrade (2010), presente na obra Refúgio no Brasil, traz mais informações sobre como a lei foi constituída.

indicação dos órgãos e da entidade que o formam e que suas participações não envolvem nenhum tipo de remuneração, “art. 15º - a participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie” (Brasil, Estatuto dos Refugiados, 1997). Além dos sete representantes, está previsto na legislação que o ACNUR tem direito a uma cadeira como convidado das reuniões (sem direito a voto) e que o CONARE deverá contar com um Coordenador-Geral com a função de preparar os processos e a pauta de cada reunião. As decisões são tomadas por maioria simples e, caso necessário, o desempate fica sob a responsabilidade do/a presidente do Comitê.

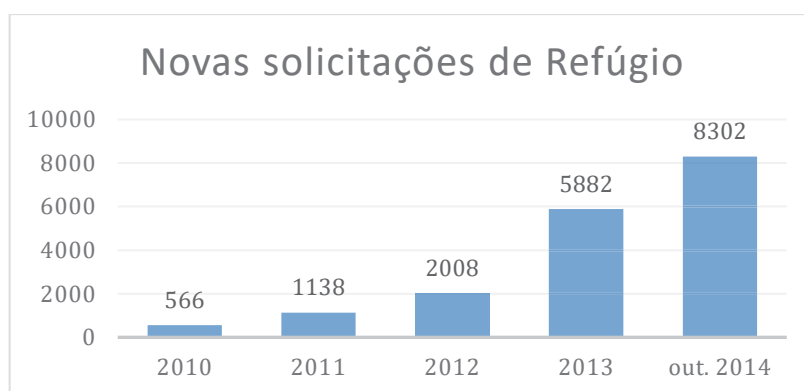
As diretrizes apresentadas no Estatuto nos permitem compreender a estrutura de representação instituída para o CONARE e que permanece inalterada desde a criação. Nesse sentido, o órgão difere do Conselho Nacional de Migração, como veremos adiante, por apresentar apenas um representante externo ao governo com direito ao voto (membro de organização voltada ao atendimento de refugiados). É esse o grupo que carrega a incumbência de deferir ou não os processos de solicitação de refúgio em primeira instância no Brasil, culminando em decisões que incidem sobre a trajetória de milhares de pessoas que buscam e buscaram esse tipo de proteção desde a criação do Comitê.

O órgão possui ainda outras responsabilidades descritas na lei nos seguintes termos:

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, Estatuto dos Refugiados, 1997)

Vale salientar que o CONARE é também responsável pelo reconhecimento da situação de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH) em determinado território, como o ocorrido com a Venezuela em junho de 2019. Nos casos de reconhecimento prévio de GGVDH, por *prima facie*, é destinado um trâmite processual distinto, com a facilitação que o reconhecimento da condição no país de origem permite.

As cadeiras de membros do Comitê permanecem as mesmas desde a sua criação, mas outros aspectos foram alterados, como a informatização das solicitações, que, desde 2019, são iniciadas pelo sistema digital SisCONARE. Anteriormente também foram empregadas mudanças processuais a partir de resoluções normativas do órgão que incidiram sobre a dinâmica dos pedidos de refúgio, dinâmica esta que precisou ser revista a partir do aumento do número de pedidos instaurados a partir de 2010.



Dados divulgados pelo ACNUR, 2014

Já exposto nosso recorte temporal, focaremos nossas atenções naquilo que é pertinente para compreendermos como os processos estavam organizados no período entre 2010 e 2022. Desta forma, a Resolução Normativa nº 06, de 26 de maio de 1999, emitida pelo CONARE, estabelecia a regulamentação da concessão do protocolo aos solicitantes de refúgio. A RN, em seu art. 1º, determinava que o Departamento de Polícia Federal emitiria protocolo em favor do solicitante de refúgio, mediante a apresentação de declaração a ser fornecida pela Coordenação-Geral do CONARE¹⁴. O protocolo teria a validade de apenas 90 dias, assim como a carteira de trabalho provisória, podendo todos os documentos serem renovados até a decisão final do processo. Isso significa dizer que aos solicitantes de refúgio, nesse período, era necessária a renovação da documentação a cada três meses, o que certamente desenhava-se como uma barreira, limitando a atividade laboral, e caracterizando-se em dissenso com o avanço apregoado pela adoção de uma norma calcada no respeito aos direitos humanos (que deu forma ao próprio CONARE).

¹⁴ A RN completa está disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-06-do-CONARE-revogada-pela-resolucao-normativa-n-18.pdf>.

O referido modelo processual não foi suficiente para atender ao novo contexto migratório e, especificamente, as solicitações de refúgio que estavam por iniciar-se. A espera pela resposta acerca do pleito passou a demandar anos¹⁵, assim como a emissão do protocolo, que deveria ser imediata - de acordo com que estipula a lei - exigiu meses de espera dos solicitantes¹⁶ para obter o documento com a Polícia Federal. Sobre a espera prolongada, Fabiana Galera Severo (2015) alertou que embora a legislação garanta e garantisse o imediato fornecimento do protocolo de solicitação de refúgio, na cidade de São Paulo no ano de 2014 a demora para o agendamento do primeiro atendimento (que permitia a solicitação) chegou a ser de sete meses, período no qual o migrante permanecia indocumentado e impossibilitado de deslocar-se pelo território, tanto pela falta da documentação necessária, quanto pela necessidade de aguardar o primeiro atendimento no local de agendamento, incluindo a impossibilidade de desenvolver atividades laborais de forma regularizada e protegida pelos direitos trabalhistas do país. Realidade que distanciou a letra impressa na legislação da prática processual vigente, ampliando a marginalização e a vulnerabilidade social na qual os sujeitos solicitantes de refúgio estiveram atrelados.

A RN nº 18, de 30 de abril de 2014¹⁷, revogou a normativa anterior e estabeleceu novas diretrizes para a solicitação da documentação, visando respeitar a emissão imediata do protocolo que concederia o direito aos primeiros documentos e ampliando o prazo de validade pelo período de um ano, podendo ser prorrogado sucessivamente, por período equivalente, enquanto perdurasse a análise do processo.

Art. 2º Recebido o Termo de Solicitação de Refúgio devidamente preenchido e colhidos os dados biométricos ou seu equivalente, a Unidade da Polícia Federal emitirá imediatamente o Protocolo de Refúgio, nos moldes do Anexo

¹⁵ Uma iniciativa do Programa Política Migratória e Universidade Brasileira (PMUB) da UFPR, em parceria com o CONARE, realizou mutirões de entrevistas de elegibilidade, uma das etapas para a obtenção de refúgio. O projeto iniciado em 2018 visou facilitar o acesso dos solicitantes de refúgio às entrevistas e entre os sujeitos atendidos pela agenda iniciada na instituição estavam pessoas que aguardavam há mais de 4 anos pelo agendamento da entrevista, demonstrando a morosidade no avanço das solicitações instauradas no CONARE. Informações sobre a atuação do programa estão disponíveis na obra *Movimentos, Memórias e Refúgios*, organizado por Gediel e Friedrich (2020).

¹⁶ Nas atas do CNlg existem diversas menções acerca da demora na emissão dos protocolos, inclusive ocasionando sobrecargas nas regiões mais utilizadas pelos migrantes para ingresso no país, que permaneciam nelas até a emissão dos documentos que possibilitavam o acesso a outros documentos importantes como CPF e carteira de trabalho.

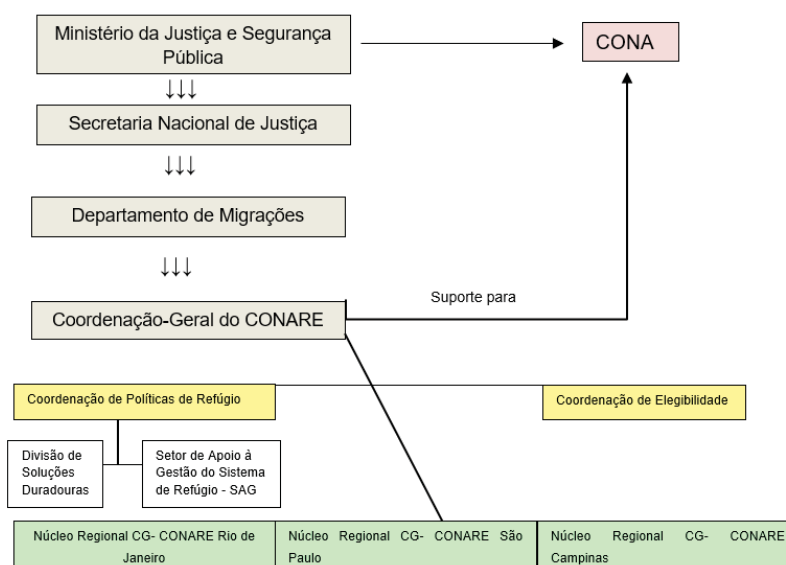
¹⁷ A normativa completa está disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_18_DE_30_DE_ABRIL_DE_2014_002.pdf.

II da presente Resolução, independentemente de oitiva, ainda que agendada para data posterior. (BRASIL, CONARE RN nº 18, 2014)

Merece destaque ainda a oficialização da permissão para que a Polícia Federal procedesse a primeira oitiva, a escuta do solicitante de refúgio é um dos pontos destacados por Severo (2015) que ensejou a grande espera para os atendimentos, visto que tratava-se de um procedimento mais detalhado, reduzindo a capacidade de atendimento diário dos setores responsáveis da Polícia Federal. A autora também chama a atenção para o fato de que a RN concedeu maiores poderes para a Polícia Federal que, embora agilizasse a entrega do protocolo, permitiu que profissionais não especializados realizassem entrevistas com os solicitantes de refúgio, executando uma espécie de “filtragem ilegal” dos casos que seriam ou não encaminhados ao CONARE, limitando o processo a requisitos objetivos, eliminando a subjetividade que envolve “fundados temores de perseguição”, texto expresso pela lei.

A RN nº 29, de 14 de junho de 2019¹⁸, altera alguns aspectos procedimentais estabelecidos em 2014, incluindo o cadastro digital já citado, mas mantém a decisão sobre a oitiva da Polícia Federal, permanecendo vigente até a última consulta realizada em 2023. Outra mudança realizada no mesmo ano firmou a ampliação do atendimento dos solicitantes de refúgio, alterando a estrutura de apoio que há muito já ia além da simples figura de um coordenador-geral descrita na legislação e, a partir da Portaria nº 821, de 31 de outubro de 2019, passou a contar com três núcleos regionais nas cidades de São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro. O organograma auxilia na observação dos órgãos relacionados ao atendimento dos solicitantes de refúgio no Brasil.

¹⁸ A normativa completa está disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf.



Fonte: Organização própria

Durante os 13 anos de levantamento da atuação do Comitê, através da consulta às 101 reuniões ordinárias registradas no período, muitos foram os agentes públicos que presidiram as sessões e atuaram como presidentes ou suplentes do CONARE. A alta rotatividade carrega em si significados que extrapolam a simples alternância no comando do poder executivo, visto que não existe uma constância na presidência das reuniões. Por considerar que estes sujeitos desempenharam papel importante na condução das políticas públicas para os refugiados e por não ter sido encontrado nenhum documento que sistematize as informações, deixo um registro dos nomes e períodos de atuação identificados a partir das atas disponibilizadas pelo órgão¹⁹. Essas informações também auxiliarão na compreensão dos relatos indicados na análise da condução das políticas públicas voltadas para a governança dos fluxos migratórios de haitianos e venezuelanos no Brasil.

Ano 2010		
59ª Reunião Ordinária Março	Romeu Tuma Júnior	Secretário Nacional de Justiça entre 2007 - 2010
60ª, 61ª, 62ª, 63ª, 67ª Reuniões Ordinárias Abril – Maio – Junho -Julho - Dezembro	Rafael Thomaz Favetti	Foi assessor e chefe de gabinete de ministro do Supremo Tribunal Federal (2002-2007) e Secretário-Executivo do Ministério da Justiça (2010-2017)

¹⁹ Os registros das reuniões estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-CONARE>

64º Reunião Ordinária Setembro	Renato Zerbini Leão	Coordenador-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados do Brasil - CONARE (2009-2012).
Ano 2011		
68º, 69º, 70º, 71º, 73º, 74º, 76º 77º Reuniões Ordinárias Março - Abril – Maio – Junho - Agosto- Setembro – Novembro - Dezembro	Renato Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto	Ingressou no MJ em 1983 (concursado), foi Diretor do Departamento de Estrangeiros por 20 anos. Foi Ministro da Justiça em 2010, enquanto também presidiu o CONARE.
72º Reunião Ordinária Julho	Breno Hermann	Membro do Ministério das Relações Exteriores quando presidiu a reunião.
75º Reunião Ordinária Outubro	Fernando de Oliveira Sena	Membro do Ministério das Relações Exteriores quando presidiu a reunião.
Ano 2012		
78º Reunião Ordinária Março	Renato Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto	Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Presidente do CONARE.
79º Reunião Ordinária Abril	Fernando de Oliveira Sena	Membro do Ministério das Relações Exteriores quando presidiu a reunião.
80º, 81º, 82º, 83º, 84º Reuniões Ordinárias Junho – Julho - Agosto – Setembro - Outubro	Paulo Abrão Pires Junior	Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2011 -2015) e presidente do CONARE
85º Reunião Ordinária Dezembro	Alberto Luiz Pinto Coelho Fonseca	Diplomata vinculado ao MRE, foi promovido em 2021 a ministro de segunda classe
Ano 2013		
86º, 88º, 90º, 92º Reuniões Ordinárias Fevereiro - Maio - Agosto - Dezembro	Paulo Abrão Pires Junior	Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2011 -2015) e presidente do CONARE
89º, 91º Reuniões Ordinárias Julho - Setembro	João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva	Diretor de Migrações, MJ e Cidadania (2013-2016) e Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça (2011-2013)
Ano 2014		
94º, 100º Reuniões Ordinárias Março - Novembro	Marcelo Marotta Viegas	Vice-presidente do CONARE, ministro de segunda classe do MRE
95º, 96º, 97º, 98º, 99º, 101º Reuniões Ordinárias Abril – maio – Julho – Agosto – Setembro - Dezembro	Paulo Abrão Pires Junior	Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2011 -2015) e presidente do CONARE
Ano 2015		
102º, 103º, 104º, 105º, 106º, 107º, 108º, 109º Reuniões Ordinárias Abril - Julho - Julho – Agosto – Setembro - Outubro - Novembro - Dezembro	Beto Vasconcelos	Foi Secretário Nacional de Justiça e Subchefe para Assuntos Jurídicos da Presidência da República e presidiu o CONARE
Ano 2016		

110°, 111°, 112°, 113° Reuniões Ordinárias Janeiro – Fevereiro -Março - Abril	Beto Vasconcelos	Foi Secretário Nacional de Justiça e Subchefe para Assuntos Jurídicos da Presidência da República e presidiu o CONARE
114°, 115°, 116°, 117°, 118° Reuniões Ordinárias Agosto – Setembro – Outubro – Novembro - Dezembro	Gustavo José Marrone de Castro Sampaio	Secretário Nacional de Justiça e Cidadania, presidiu o CONARE
Ano 2017		
119° Reunião Ordinária Março	Eugênio Vargas Garcia	Ministro de Segunda Classe do Ministério das Relações Exteriores, presidiu a reunião na condição de substituto
120°, 121°, 122° Reuniões Ordinárias Maio – Julho - Setembro	Astério Pereira dos Santos	Presidente do CONARE e Secretário Nacional de Justiça
123° Reunião Ordinária Outubro	Silvana Helena Vieira Borges	Diretora do Departamento de Migrações - DEMIG
124° Reunião Ordinária Dezembro	Rogério Augusto Viana Galloro	Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE
Ano 2018		
125°, 126° Reuniões Ordinárias Janeiro - Fevereiro	Rogério Augusto Viana Galloro	Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE
127°, 128°, 129°, 130°, 131°, 132°, 133°, 134°, 135° Reuniões Ordinárias Março – Abril – Maio – Junho Julho – Setembro - Outubro Novembro - Dezembro	Luiz Pontel de Souza	Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE
Ano 2019		
136°, 137°, 138°, 139°, 140°, 141°, 142°, 143°, 144° Reuniões Ordinárias Janeiro – Fevereiro – Março – Abril – Maio – Junho – Julho – Setembro – Outubro - Novembro	Maria Hilda Marsiaj Pinto	Secretária Nacional de Justiça e presidente do CONARE
145° Reunião Ordinária Dezembro	André Zeca Furquim	Coordenador-Geral do CONARE e presidente suplente do órgão
Ano 2020		
146° Reunião Ordinária Janeiro	Maria Hilda Marsiaj Pinto	Secretária Nacional de Justiça e presidente do CONARE
147° Reunião Ordinária Junho	André Zeca Furquim	Coordenador-Geral do CONARE e presidente suplente do órgão
148°, 149°, 150°, 151° Reuniões Ordinárias Agosto - Setembro - Novembro – Dezembro	Claudio de Castro Panoeiro	Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE
Ano 2021		

152º, 153º, 154º, 155º Reuniões Ordinárias Fevereiro – Março – Abril - Junho	Claudio de Castro Panoeiro	Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE
156º, 157º, 158º Reuniões Ordinárias Agosto -Setembro - Novembro	Lígia Neves Aziz Lucindo	Diretora do Departamento de Migrações, presidente do CONARE
Ano 2022		
159º, 160º Reuniões Ordinárias Fevereiro - Fevereiro	Lígia Neves Aziz Lucindo	Diretora do Departamento de Migrações, presidente do CONARE

Fonte: Atas do CONARE (2010-2022)

2.4 O Conselho – CNlg: organização e estrutura

O tempo de vigência do Estatuto do Estrangeiro, o período histórico no qual foi constituído, assim como sua discrepância com a Constituição Federal são pontos introdutórios para o entendimento do que foi o Conselho Nacional de Imigração (CNlg) na condução das políticas públicas voltadas tanto para os sujeitos de outras nacionalidades que vieram viver no Brasil, quanto, mais tarde, para brasileiros que migraram. O fato é que com a permanência de uma legislação que não alcançava a realidade concreta dos fluxos migratórios - incluindo a emigração, o Conselho ganhou espaço e força para estabelecer resoluções normativas que visaram preencher lacunas não contempladas pela norma vigente e organizaram, a partir de uma perspectiva centrada no viés laboral, as políticas públicas voltadas para a migração no país.

O CNlg foi criado pelo Estatuto do Estrangeiro e regulamentado pelo Decreto nº 86.715/1981 na forma apresentada no Anexo I. É certo que a regulamentação foi sendo alterada de acordo com o entendimento dos agentes que foram eleitos ao longo das mais de quatro décadas em que o Conselho segue vigente²⁰. O primeiro formato apresentado pelo CNlg foi constituído exclusivamente por representantes do

²⁰ Considerando aqui o Conselho Nacional de Imigração sob a responsabilidade do Ministério da Justiça como uma continuidade do Conselho vinculado ao Ministério do Trabalho, embora ancorado numa nova lei e com um formato distinto do anterior.

governo²¹; foi apenas com o Decreto nº 840 de 1993 que o órgão passou a contar com a participação de representantes de trabalhadores, empregadores e da comunidade científica. E um novo marco foi estabelecido também, a partir da aprovação da Portaria nº 634 de 1996, que conferiu ao Conselho a possibilidade de atuar por meio de Resoluções Normativas, o que ampliou sua capacidade de efetivar políticas públicas voltadas para a temática migratória e definir os rumos das decisões acerca da questão. A partir daí, o protagonismo do CNIg foi sendo reforçado pelas Resoluções Normativas ou por Resoluções Recomendadas emitidas pelo órgão. Para exemplificar podemos citar a Resolução Recomendada nº 8 de 2006 que solicita ao CONARE que encaminhe ao CNIg os pedidos de refúgio não atendidos por falta de enquadramento nas especificações que caracterizavam a concessão do referido status, mas que apresentassem fundamentos humanitários (MEUNIER, 2019). Essa foi a Resolução que, na década seguinte, organizou o encaminhamento das solicitações de haitianos do CONARE para o CNIg.

O importante é ressaltar que no período sobre o qual esta pesquisa está ancorada (2010-2022), o CNIg estava, em princípio²², organizado de acordo com as atribuições que lhe conferiram o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993 (Brasil, CNIg, ata III Reunião) e, desta forma, estava vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 1º Ao Conselho Nacional de Imigração, órgão de deliberação coletiva, integrante do Ministério do Trabalho, nos termos da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, compete: I - formular a política de imigração; II - coordenar e orientar as atividades de imigração; III - efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; IV - 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; V - promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração; VI - estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; VII - dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes; VIII - opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo; IX - elaborar seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho. (BRASIL, DECRETO Nº 840, 1993)

²¹ Molde similar ao aplicado para a organização do CONARE, estabelecida em 1997, em que o Comitê é formado essencialmente por membros com direito a voto oriundos do governo.

²² A expressão “em princípio” é empregada aqui com a finalidade de evidenciar que houve uma mudança no recorte temporal abordado pela pesquisa. A partir da Lei de Migração de 2017 o CNIg passou a estar vínculo ao Ministério da Justiça e não mais ao MT.

A composição do Conselho era formada por representantes de Ministérios (Ministério do Trabalho e Emprego; da Justiça; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Saúde; da Ciência e Tecnologia; do Turismo; da Educação), além disso contava com cinco representantes de centrais sindicais²³ voltadas aos interesses dos trabalhadores e cinco representantes dos empregadores, além de um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Nesse momento o CNlg também contava com a participação de observadores e convidados que, embora não tivessem direito ao voto, colaboravam para a discussão e construção das políticas públicas compartilhando informações e opiniões acerca das temáticas abordadas e sugerindo assuntos a serem tratados e aprofundados.

A configuração do CNlg no período recortado pela pesquisa permanece quadripartite, mas reiteradamente seus membros o referenciavam como tripartite, por considerarem apenas a participação de representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, ignorando a representação mais ampla da sociedade civil, feita pela SBPC. O Conselho tem uma gestão duradoura, Paulo Sérgio Almeida, presidente no ano de 2010, deixou a Coordenação-Geral de Imigração para assumir a presidência do CNlg em março de 2007²⁴, onde permaneceu até fevereiro de 2017²⁵. Ele assumiu a função antes exercida por Nilton Freitas (presidente do CNlg entre fevereiro de 2004 e março de 2007). Em sua saída, a fala de Freitas nos ajuda a compreender como o Conselho foi conduzido durante o período em que esteve à frente do órgão, com foco na migração qualificada e direcionada para setores estratégicos. Além disso, é possível observar que as ações do Conselho, inclusive seu comando, guardavam estreita relação com as diretrizes estabelecidas pelo governo executivo no comando.

[...]a partir do momento que definimos muito claramente uma política migratória, um objetivo, um foco, um caminho, que foi, como todos se recordam, priorizar a geração de trabalho, emprego e renda para brasileiros, proteção da mão-de-obra nacional, ao tempo em que buscávamos também

²³ Nas reuniões dos primeiros meses de 2010 a representação das centrais sindicais contava com apenas quatro agentes, visto que duas centrais haviam realizado fusão recentemente, tendo sido recuperada a paridade em junho de 2010.

²⁴ Nomeado pela Portaria GM nº 35, de 14 de março de 2007.

²⁵ Existe uma distinção entre o exercício da presidência do CNlg e do CONARE que apresenta-se na estabilidade e permanência identificada na condução do órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, enquanto o Comitê, ligado ao Ministério da Justiça, teve seu comando sucessivamente alterado no período pesquisado.

permitir, viabilizar, agilizar a entrada de estrangeiros para a assistência técnica, para a cooperação, para o desenvolvimento científico e tecnológico, para a reunião familiar, para o desenvolvimento social do país, eu acredito que fizemos uma Política Imigratória bastante equilibrada. Eu acho que o contexto da situação da migração internacional no mundo de hoje, uma situação muito delicada, explosiva em alguns momentos, e bastante pertinente frente à globalização, que viabiliza o fluxo de mercadorias, fluxo de capital financeiro e impõe restrições para o fluxo de pessoas, este Conselho conseguiu, no meu modo de ver, fazer uma política que equilibrasse essa situação global contemporânea, que preservasse o histórico, porque temos que respeitar a institucionalidade, a cultura brasileira nessa questão da migração.[...] Eu acho que nós conseguimos fazer, desenvolver, revisamos todas as resoluções normativas do período anterior, o Ministro [Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho] acompanhou esse processo, focamos no resultado, não apenas nas normas por si só, naquela coisa do Estado tradicional, de normatizar, de impor a sua presença perante os atores sociais, nós fizemos um processo de diálogo, de construção, e focado no resultado. O nosso objetivo sempre foi desenvolver alguns setores, como fizemos com navios de turismo, por exemplo, como fizemos com o investimento de pessoas físicas na orla brasileira, principalmente no Nordeste. Nós geramos milhares de empregos através das nossas medidas, que era aquele objetivo e o resultado a que nós nos propúnhamos. Então, acho que agora, no segundo mandato do Presidente Lula, **consta do seu Programa de Governo um novo desafio para este Conselho.** (ATA CNlg, MARÇO, 2007, grifo meu)²⁶

O depoimento registrado nos permite ter uma visão clara sobre quais foram as prioridades e quais foram os objetivos traçados pela gestão do Conselho durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Identificamos que nessa fase as atividades estiveram voltadas à geração de trabalho para brasileiros, isso significa que houve esforços no sentido de atrair mão de obra qualificada para difusão de conhecimento e estímulo em alguns setores, além de investidores que fizeram seus aportes como pessoa física, teoricamente movimentando algumas economias locais, como citou o presidente do Conselho. As concessões para entrada de migrantes tiveram como foco a migração qualificada e o investimento, mas não podemos ignorar que o discurso traz a ideia da “cultura brasileira nessa questão migratória”. A passagem reforça mais uma vez o ideário do brasileiro receptivo, imagem que permeia e influencia as decisões do Conselho, como veremos adiante.

A mudança na presidência do Conselho indica uma ampliação dos focos de atuação a serem observados pelo novo comando. Ainda no mesmo evento, agora

²⁶ Embora o trecho citado seja um pouco longo, tem sua justificativa alicerçada no objetivo de compreendermos as intenções que colaboraram para a construção das políticas públicas e essa percepção só será possível trazendo, em alguns momentos, falas mais completas que nos ajudem com o objetivo.

tratando da posse do novo presidente, as falas do agente corroboram com a visão da migração em território brasileiro focada no desenvolvimento do país, com a garantia da proteção do mercado de trabalho para os brasileiros, mas incluindo novos pontos. Para além das práticas já vigentes, Almeida fala em garantir proteção aos cerca de 3,5 milhões de brasileiros que viviam no exterior no referido período; em garantir direitos aos migrantes que estão no Brasil, mesmo que administrativamente irregulares; num espectro mais amplo, enfatiza a importância da reformulação da legislação migratória e o respeito aos direitos humanos, justificando a preocupação com a menção à recorrente desumanização dos sujeitos que migram.

O Conselho tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social de nosso país: a expansão dos negócios e, principalmente, a geração de trabalho, emprego e renda para brasileiros, e o respeito e proteção à mão-de-obra nacional. E o Conselho tem cumprido essa função com muito equilíbrio, assegurando o ingresso de investimento, mas, ao mesmo tempo protegendo e respeitando a nossa mão-de-obra. E acho que assim é que deve ser. [...] Novos desafios, entretanto, estão a nossa frente. Temos hoje um novo contexto com as migrações, assumindo relevância mundial para o desenvolvimento dos povos, mas, também, causando perplexidade e mudando a forma com que os países tradicionalmente vêm tratando desse tema. As migrações não se resumem mais numa discussão de fronteiras. Há hoje uma **abordagem multidisciplinar** e este Conselho representa essa abordagem. As pessoas migram porque buscam oportunidades, porque necessitam trabalhar. São, em sua maioria, trabalhadores migrantes. O tema trabalho está no centro da atual discussão. Modernamente, migração e trabalho estão intimamente relacionados. Outra importante questão que merece destaque é o respeito aos direitos **humanos dos migrantes**, pois não há desenvolvimento verdadeiro se não houver respeito às pessoas que os promovem. Os migrantes não perdem sua condição de pessoa humana, em razão de uma irregularidade migratória. Não há crime. Há uma infração administrativa. E isso não pode embasar um tratamento desumano ou indigno a qualquer migrante. No Brasil isso não é diferente, porque temos hoje cerca de 3,5 milhões de **brasileiros vivendo e trabalhando no exterior**, que representa mais de três vezes o número de estrangeiros que se estima viver no Brasil. Essas comunidades de brasileiros, senhores, necessitam da atenção do Estado Brasileiro. O Estado Brasileiro deve buscar proporcionar o bem-estar a essas pessoas, ainda que no exterior. Temos, ainda, um importante número de **estrangeiros em situação migratória irregular no Brasil**, muitos oriundos de países sul-americanos, com os quais o Brasil mantém compromisso de integração. Esses cidadãos estrangeiros não podem ter seus direitos humanos desrespeitados. O Conselho já deu importantes passos para a solução de alguns desses problemas, como a Resolução Recomendada nº 06, de junho de 2005, que proporcionou o acordo entre Brasil e Bolívia, mas, muito ainda precisa ser feito. Nesse sentido, a **reforma na atual legislação migratória**, denominada Estatuto do Estrangeiro, que data de 1980, que foi construída ainda no Regime de Exceção, e com foco na Segurança Nacional, deve ser prioritária. (ATA CNlg, MARÇO, 2007, grifo meu)

A fala de Paulo Sérgio Almeida indicando as novas diretrizes do Conselho não é o único argumento para constatar que havia de fato uma intenção da reformulação

do modelo de política migratória que deveria ser adotada no segundo mandato do governo Lula, já marcado pelo fortalecimento da Política Externa Brasileira. De acordo com Reis (2011) a forma como o governo brasileiro conduziu e buscou constituir as políticas públicas relacionadas à migração nesse período esteve diretamente ligada com a busca por uma posição de protagonismo que os agentes na condução do país pretendiam ocupar em fóruns regionais e multilaterais, num contexto internacional onde o tema alcançava uma gradativa relevância. Outro fator levantado pela autora é que a questão migratória também foi utilizada pelo presidente Lula para criticar o posicionamento dos países mais ricos. Em discurso no Conselho de Direitos Humanos na ONU (2009), o presidente fez um alerta sobre os efeitos perversos da crise econômica sobre os migrantes, destacando o aumento da xenofobia e divulgando a ação de anistia realizada no mesmo ano no Brasil²⁷, afirmando que essa foi a resposta do governo brasileiro aos preconceituosos que buscavam atribuir aos migrantes a responsabilidade pela crise econômica na qual estavam inseridos. Lula ainda criticou o posicionamento de líderes de grandes economias na tratativa das questões migratórias afirmando que “trabalho e dignidade para o imigrante é a resposta que o Brasil dá à intolerância dos países ricos” (LULA, 2009).

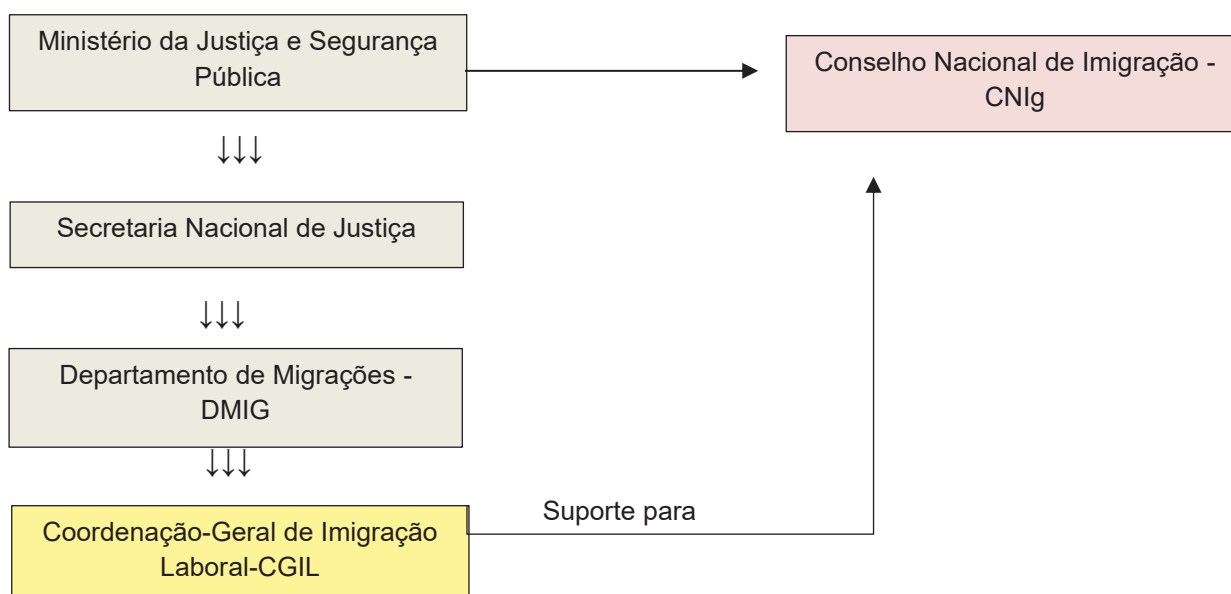
O CNlg, por tratar-se de um órgão consolidado e que abarcava todos os grupos de migrantes, historicamente teve um alcance decisório amplo e um protagonismo na constituição de políticas públicas voltadas para estes grupos²⁸. O posicionamento do executivo, trazido no discurso de Lula, garantiu ainda mais prestígio ao órgão e ao agente no comando do Conselho e, ainda que em menor medida, aos conselheiros envolvidos. Consequentemente, o CNlg constitui-se por agentes comprometidos, o que podemos confirmar a partir da constância na condução das reuniões e na adesão

²⁷ Em 2009 o governo Lula promoveu a anistia de 43 mil estrangeiros que viviam no país de forma irregular (através da Lei nº 11.961 de 2009). Essa foi a terceira e última anistia promovida pelo governo brasileiro (as anteriores ocorreram em 1988 e 1998). A nova legislação sobre a questão migratória no Brasil previa uma nova ação de regularização dos migrantes em situação irregular no país, mas o trecho da lei foi vetado pelo então presidente Michel Temer. O trecho concedia a possibilidade de regularização de migrantes internacionais que entraram no Brasil até 6 de julho de 2016 e que fizessem o pedido até um ano após a vigência da lei, o veto foi realizado sobre a justificativa de que “o dispositivo concederia anistia indiscriminada a todos os migrantes” (SENADO FEDERAL, 2017).

²⁸ Essa é um aspecto que distancia o CNlg do CONARE, que desde a sua criação em 1997 vinha lidando com grupos muitos pequenos de refugiados (até o aumento das solicitações na década de 2010), tendo sua atuação segmentada e limitada pela forma como o refúgio está definido pela norma. O aumento abrupto de solicitações não alavancou de pronto a organização do CONARE, órgão que não possuía estrutura para lidar com os novos fluxos e as novas configurações de solicitação de refúgio estabelecidas no Brasil. Isso está refletido, inclusive, na inconstância na condução das reuniões do órgão, passíveis de serem acompanhadas na tabela já apresentada.

de seus conselheiros enquanto órgão vinculado ao Ministério do Trabalho (até dezembro de 2018). Entre 2010 e 2018 o Conselho teve apenas dois presidentes: Paulo Sérgio Almeida exerceu o cargo de março de 2007 até fevereiro de 2017; e Hugo Medeiros Gallo da Silva²⁹ permaneceu na presidência entre março de 2017 até dezembro de 2018, quando o órgão ainda era parte do Ministério do Trabalho.

Em 1º de janeiro de 2019 o CNlg foi reorganizado pela Medida Provisória nº 870, que fez com que o órgão passasse a ser parte da estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, assim como a Coordenação-Geral de Imigração que teve a nomenclatura alterada para Coordenação-Geral de Imigração Laboral-CGIL. A estrutura estabelecida³⁰ passou a direcionar ao MJSP 80% dos casos envolvendo migração (20% permaneceram sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, responsável pela concessão de visto nas embaixadas no exterior). No organograma, podemos visualizar a forma como a estrutura está disposta atualmente:



Assim que a competência sobre o CNlg foi alterada, a prática implementada aproximou a condução das políticas realizadas pelo Conselho e pelo CONARE. Isso

²⁹ Hugo Medeiros Gallo da Silva formou-se em Direito pela UniCEUB, em 2012. Foi Coordenador-Geral de Imigração entre 08/2016 e 10/2018; representante do MT no Subcomitê Federal de Interiorização (2017 e 2018). Currículo completo disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/curriculos-2020/cv-hugo-medeiros-gallo.pdf>.

³⁰ Informações presentes na I Reunião Ordinária 2019 (março).

porque a mesma pessoa passou a presidir ambos os órgãos concomitantemente. A partir das atas, podemos verificar um comprometimento mais efetivo com o Conselho, visto que nenhuma reunião foi conduzida por suplente, enquanto identificamos a substituição como uma prática frequente nas reuniões do CONARE (fato verificado em todo o período abarcado pela pesquisa). Outra mudança relevante foi na representação, restringindo para três conselheiros do setor de empregadores e número idêntico de cadeiras para os representantes de organizações de trabalhadores. A presidência, a partir da reorganização, foi exercida nas reuniões como demonstra a tabela:

Ano 2019	
(Janeiro – Outubro) Maria Hilda Marsiaj Pinto	Presidente do CONARE, CNIg e Secretária do Ministério da Justiça
(Dezembro) André Zaca Furquim	Coordenador-Geral do CONARE e presidente suplente do órgão
Ano 2020	
(Julho) Claudio de Castro Panoeiro	Secretário Nacional de Justiça, presidente do CONARE e CNIg
(Setembro – Novembro – Dezembro) Ligia Neves Aziz Lucindo	Diretora do Departamento de Imigração do MJSP, presidente do CONARE e CNIg
Ano 2022	
(Julho – Agosto) Alexandre Rabelo Patury	Diretor do Departamento de Migrações do MJSP, Presidente do CONARE e CNIg

Dados obtidos na Atas do CNIg (2019-2022)

O número de encontros anuais estabelecido pela agenda do Conselho também foi alterado, restringindo-se a reuniões bimestrais. Da mesma forma, é possível verificar que a estabilidade deixou de ser uma característica no comando do CNIg, com trocas frequentes de nomes à frente do órgão. Outro ponto que merece destaque foi a troca de conselheiros antigos que deixaram de representar suas instituições, como no caso de Marjolaine Bernadette Julliard Tavares do Canto, da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), que compôs o Conselho durante vinte e seis anos, até a mudança das diretrizes aplicadas em 2019. Observando os aspectos narrados e acompanhando o registro das atas a partir desse período, é possível concluir que se tratou de uma reconfiguração que enfraqueceu a

atuação do CNlg e retirou seu protagonismo na constituição de políticas públicas voltadas aos migrantes.

2.5 A busca por um novo marco legal: Lei de Migração

À medida que nos aproximamos historicamente do período recortado pela pesquisa cresceu a necessidade de novos marcos legais que fizessem frente a descriminalização das migrações, em decorrência da pressão exercida pela sociedade civil e pela condução das políticas públicas já evidenciadas no contexto da condução do executivo e da política externa nacional. Neste sentido, os próximos avanços obtidos no âmbito das questões migratórias foram as tratativas bilaterais envolvendo Mercosul, Chile e Bolívia, regulamentados em 2009 com a promulgação do Decreto nº 6.975³¹. Esta iniciativa, assim como as políticas voltadas para os emigrantes brasileiros e para os imigrantes no Brasil esbarravam na permanência do Estatuto do Estrangeiro (1980), um dissenso com o discurso sobre migração e acolhimento apregoado pelo governo, principalmente a partir de 2003. A permanência da legislação também já era bastante criticada por diversas entidades ligadas aos migrantes. Nesse sentido, havia uma necessidade tardia para a criação de uma nova lei que fosse mais abrangente, incluindo não apenas a proteção aos migrantes brasileiros, mas também uma legislação que fosse ancorada nos direitos humanos, abandonando a premissa securitizada herdada do período ditatorial, quando a lei foi estabelecida.

Antes ainda dos acordos bilaterais, vimos na seção que tratou da estrutura do CNlg que o presidente Paulo Sérgio Almeida assumiu o órgão com a incumbência de dar novos rumos para as políticas migratórias no Brasil. Tendo isso em conta, os membros do CNlg assumiram o compromisso de contribuir para a construção de uma nova legislação migratória, como ressaltou Almeida em seu discurso de posse.

³¹ O Decreto nº 6.975 representou um avanço na abordagem dos fluxos migratórios na América do Sul, simplificado os procedimentos administrativos para a entrada e regularização dos migrantes. Desta forma, facilitando o acesso aos direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho. Além disso, estabeleceu diretrizes para a cooperação internacional, buscando o fortalecimento da integração regional.

Visando cumprir o compromisso, foi realizado entre os dias 25 e 28 de agosto de 2008 o Seminário e Oficina de Trabalho “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, o evento aconteceu na cidade de Itapeverica da Serra (São Paulo), onde reuniram-se representantes do governo; de centrais sindicais e confederações patronais; pesquisadores; representantes de pastorais e outras instituições civis ligadas aos migrantes - envolvendo cerca de 50 “lideranças”.

O objetivo do evento foi discutir a promoção do “trabalho decente”³² entre migrantes, com políticas específicas para trabalhadores e trabalhadoras desse grupo, pessoas bastante suscetíveis à exploração quando sujeitadas a uma permanência indocumentada no país como expuseram Roland e Sena (2021). O evento foi organizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio do CNIg a ele vinculado, e a Organização Internacional do Trabalho também participou da construção. As entidades se reuniram, de forma mais ampla, para “pensar políticas que pudessem contribuir para a gestão mais ordenada dos fluxos internacionais migratórios brasileiros e para uma maior proteção ao trabalhador e à trabalhadora migrante, em consonância com os objetivos e metas da Agenda Hemisférica e da Agenda Nacional do Trabalho Decente” (ALMEIDA e PENNA, 2009).

No encontro foi realizada a assinatura da declaração Conjunta relativa à Cooperação na Área de Migrações Laborais entre MTE e OIT, na qual foram estabelecidas bases para a construção de políticas migratórias voltadas para trabalhadores migrantes, e outros temas relacionados à questão central do seminário. Foram discutidas temáticas como o combate ao tráfico de pessoas, estatísticas, normatização e legislação, além da inserção no mercado de trabalho. A iniciativa, mais uma vez, explicita o protagonismo do CNIg, órgão para o qual destinavam-se a maior parte das recomendações para a elaboração de novas políticas públicas da área.

O documento final gerado pelo seminário foi chamado de “Contribuições para a Construção de Políticas Públicas voltadas a Migração Laboral” e serviu como base para ações subsequentes do CNIg e de outros órgãos do governo com recomendações gerais sobre a condução da temática migratória no país. Replicamos

³² “O conceito de ‘trabalho decente’ pressupõe o direito de todo homem ou mulher ao exercício de um trabalho produtivo, adequadamente remunerado e exercido em condições de liberdade, equidade e segurança. Ele é não somente a garantia de uma vida digna para o trabalhador e para a trabalhadora, mas também uma condição básica para a superação da pobreza e redução das desigualdades sociais, além de ser uma garantia para a governabilidade democrática e para um desenvolvimento autônomo e sustentável” (ABRAMO apud ALMEIDA e PENNA, 2009).

estas recomendações para a compreensão e contextualização das preocupações que norteavam as discussões no período em pauta:

- 1- É urgente a adoção de uma nova Lei que discipline a temática migratória de forma coerente com a atual Constituição Federal brasileira, haja vista que a norma em vigor não está pautada nos direitos humanos das(os) migrantes e tampouco contempla a temática da emigração; A legislação brasileira, em especial o anteprojeto de lei que substituirá o atual Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), doravante denominado “APL Migrações”, necessita ser adequada aos instrumentos internacionais de proteção à trabalhadora e ao trabalhador migrante e suas famílias;
- 2- As políticas migratórias devem adotar como paradigma a proteção às trabalhadoras e aos trabalhadores migrantes e suas famílias, com especial atenção à situação da mulher, das crianças e dos adolescentes;
- 3- É preciso considerar a centralidade da temática do trabalho no que concerne ao fenômeno migratório, bem como a importância do diálogo social no estabelecimento de políticas públicas voltadas às migrações;
- 4- É necessária a simplificação dos procedimentos burocráticos relativos a migrantes e qualificação de servidores públicos para um adequado atendimento às trabalhadoras e trabalhadores migrantes e suas famílias;
- 5- É necessário produzir informações estatísticas e estudos qualificados que apreendam as especificidades do cotidiano das trabalhadoras e dos trabalhadores migrantes e das redes envolvidas;
- 6- Os acordos do MERCOSUL nas áreas migratória e trabalhista devem ser amplamente divulgados e conhecidos, visando fortalecer a integração regional;
- 7- As políticas públicas voltadas à inserção de imigrantes no mercado de trabalho, bem como de brasileiras(os) que regressam do exterior, devem levar em consideração a necessidade de programas que atendam à multiplicidade e diversidade dos fluxos migratórios;
- 8- As políticas públicas de trabalho, emprego e renda devem prever estratégias específicas para as famílias de brasileiras(os) retornadas(os);
- 9- É preciso ampliar o acesso às políticas públicas de trabalho, emprego e renda nos territórios onde haja maior emigração de brasileiras(os);
- 10- É necessário realizar campanhas informativas e de esclarecimento sobre direitos e deveres de imigrantes, visando a favorecer a integração no Brasil, bem como sobre as providências necessárias para a migração laboral de cidadãs(ãos) brasileiras(os) ao exterior;
- 11- É necessário haver reflexão, esclarecimento e aplicação de linguagem adequada nas discussões sobre migração, evitando a utilização de termos com conotação de “criminalização”. (ALMEIDA e PENNA, 2009)

As recomendações demonstram quais eram as principais demandas identificadas naquele contexto. Como relatado, a legislação migratória estava em dissonância com a Constituição Federal; institucionalmente não eram produzidos dados confiáveis para embasar as políticas públicas na área³³; tínhamos um processo

³³ Em 2013 foi instituído o OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais, numa parceria entre CNlg e a Universidade de Brasília, com a finalidade de sistematizar informações acerca das migrações no Brasil, buscando ampliar o conhecimento sobre a migração internacional constituída no país, auxiliando na construção de estratégias para a condução das ações do Conselho e dos demais órgãos envolvidos com a questão migratória. Mais informações podem ser obtidas em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio>.

de regularização burocrático realizado por agentes que estavam imbuídos da perspectiva de uma legislação voltada para a segurança nacional, aspecto que não se limitava ao universo legislativo. A visão securitizada da norma refletia suas prerrogativas para outros espaços, incluindo o de atendimento desses migrantes³⁴, fosse nas barreiras enfrentadas para a regularização, fosse nas dificuldades identificadas para a proteção dos direitos trabalhistas destes migrantes (tendo as mulheres como sujeitos ainda mais vulnerabilizados nesse processo de acesso aos direitos, como destacam os apontamentos trazidos pelo Grupo de Trabalho sobre Migrações Femininas – GT, que foi tendo sua nomenclatura alterada ao longo do período em que esteve ativo no CNlg, mas mantendo a função de observar os obstáculos enfrentados pelas migrantes para acessar seus direitos e discutindo ações para minimizar as dificuldades enfrentadas por elas³⁵).

O fato é que a partir do encontro realizado em Itapeverica, o CNlg passou a organizar um documento que visava constituir diretrizes como proposta de uma nova legislação que substituísse o Estatuto do Estrangeiro. O executivo, com a colaboração do CNlg, apresentou um projeto com essa finalidade ao Congresso Nacional. O PL nº 5.655 (2009) não foi adiante, sendo conhecido como “Projeto Lula”, o documento permaneceu engavetado (Feldman-Bianco, 2018). O Ministério da Justiça, em 2013, também buscou encabeçar a alteração da norma, a partir da Portaria nº 2.162/2013, instituiu a Comissão de Especialistas com o objetivo de apresentar um anteprojeto. O resultado da iniciativa propunha 114 artigos para a nova lei, divididos em dez títulos, e a criação da Autoridade Nacional Migratória, que teria natureza de autarquia especial com independência administrativa, dentre outras características que garantiriam a estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira para conduzir as questões migratórias no Brasil (Comissão de Especialistas, 2014)³⁶.

O projeto era considerado progressista e foi visto com resistência, inclusive por conselheiros do CNlg – que receberam membros da comissão em reunião registrada em ata. Desta forma, nem a iniciativa do executivo do governo Lula, nem a iniciativa

³⁴ Destaco que a Polícia Federal é o órgão responsável pelo cadastramento e regularização da situação dos migrantes no país (assim como no período descrito), a instituição, desde o acompanhamento das atas (2010-2022), foi, por reiteradas vezes, convidada a participar das reuniões do CNlg, enviando esporadicamente diferentes representantes, passando a ter participação ativa somente a partir de 2014.

³⁵ Isso não significa dizer que as ações foram efetivas, significa sim que a discussão existiu e que algumas políticas públicas originaram-se a partir do referido Grupo de Trabalho.

³⁶ O relatório completo emitido pelo grupo de especialista está disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>.

do MJ seguiram adiante. Foi o PL nº 288, de 2013, apresentado pelo senador Aloysio Nunes Ferreira que avançou para tornar-se a nova Lei de Migração sancionada em 2017 por Michel Temer. A trajetória da substituição do Estatuto do Estrangeiro envolveu um grande conjunto de agentes, como demonstrado, foram diversas iniciativas até que uma delas fosse efetivada e transformada em lei. Isso não significa dizer que os esforços não oficializados na norma não contribuíram para o desfecho, pelo contrário, foi a pressão exercida por membros da sociedade civil, de acadêmicos, do MT, do MJ, executivo e legislativo que tornaram possível a aprovação de uma norma mais condizente com a realidade migratória brasileira e reduzindo a necessidade de normas infralegais estabelecidas pelo CNlg e CONARE.

A Lei de Migração nº 13.445 foi sancionada pelo presidente Michel Temer em 24 de maio de 2017, entrando em vigor 180 dias depois. Posteriormente, foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Essa legislação incide sobre as ações adotadas nos últimos cinco anos do recorte estabelecido por esta pesquisa e representou um avanço significativo, já desde a sua nomenclatura, ao indicar uma abordagem mais humanitária em relação ao migrante, superando a visão que o colocava como um "outro" em contraposição aos nacionais.

Este e outros avanços foram amplamente destacados por pesquisadores e agentes envolvidos na questão migratória no Brasil (Claro, 2020; Ricci e Silva, 2018; Mendes, 2020; Guerra, 2017). No entanto, esses avanços vieram acompanhados de ressalvas importantes, como já mencionado ao tratarmos da definição dos conceitos legais que fundamentam essa reflexão: migrante, imigrante e refugiado. Vale lembrar que, embora o termo "migrante" tenha sido cortado da definição formal da lei, ele permanece constituindo parte do texto que define as regras estabelecidas pela legislação.

Algumas das mudanças mais significativas confirmam os avanços da legislação, especialmente na apresentação das categorias de sujeitos aos quais a norma se destina. A lei define essas categorias no Art. 1º, § 1º, da seguinte forma:

Para os fins desta lei, consideram-se: II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território

nacional; VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto no 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (LEI DE MIGRAÇÃO, 2017)

Como vimos, as definições de categorias guardam estreita relação com a aplicação e interpretação da norma, impactando diretamente a trajetória dos migrantes. Uma mudança importante para a regulamentação e o ingresso de migrantes foi a ampliação dos documentos de viagem, como afirma Carolina Claro (2020):

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro dispunha de dois tipos possíveis de identificação como documentos de viagem (passaporte e laissez-passer), a Lei de Migração ampliou o leque de documentos. A lei passou a admitir o ingresso em território nacional de acordo com práticas já adotadas antes da sua vigência e regulamentadas por normas infralegais. Também normatizou a dispensa de passaporte já utilizada em tratados bi e multilaterais, em que são exigidos documentos específicos em substituição ao passaporte.

A normativa também passou a estabelecer algumas diretrizes para a construção de uma política migratória no país, estabelecendo a observância aos tratados de cooperação internacionais, aos princípios gerais dos direitos humanos e direitos relacionados às migrações internacionais, envolvendo a não criminalização do migrante, a acolhida humanitária, garantia do direito à reunião familiar (CLARO, 2020) e uma série de outras garantias e princípios que tornaram-se direito do migrante a partir da promulgação da Lei de Migração. Com a promulgação da Lei, o Brasil promoveu avanços significativos em termos de proteção dos direitos dos migrantes e se alinhou a compromissos internacionais, reforçando o papel do país como um importante ator nas questões migratórias globais.

No entanto, como ocorre em qualquer campo de políticas públicas, este também é um espaço de disputas, onde múltiplos interesses entram em jogo, tensionando e limitando avanços em direção a uma abordagem mais humanitária. A promulgação da Lei de Migração, antes de entrar em vigor, enfrentou esses desafios e sofreu dezoito vetos presidenciais, o que evidenciou essas tensões. Dentre os pontos vetados, a anistia para migrantes indocumentados teria permitido a regularização de milhares de pessoas vivendo de maneira irregular no Brasil,

garantindo-lhes direitos e ampliando seu acesso a serviços essenciais. Ao retirar esse e outros dispositivos, os vetos limitaram o alcance da normativa e os avanços que a lei poderia ter promovido.

Por isso, no próximo capítulo, analisaremos as ações e estratégias dos diferentes governos que estiveram no comando no Brasil durante o período pesquisado, buscando entender as motivações que orientaram suas políticas em relação às questões migratórias no país. Considerando que essas ações tiveram impacto direto e indireto na trajetória dos migrantes que buscaram o território brasileiro como destino, investigaremos como cada governo direcionou as políticas públicas, seja ampliando direitos e acolhimento, seja impondo limitações que dificultaram a regularização e integração desses grupos. Ao explorar essas motivações, será possível compreender como os interesses políticos, econômicos e sociais influenciaram a condução da regulamentação tanto de haitianos quanto de venezuelanos que chegam ao Brasil em busca de melhores condições de vida.

A ATUAÇÃO

3. PANORAMA DA GESTÃO DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS (2010-2022)

As políticas migratórias podem ser entendidas como sendo formadas por um conjunto de regulamentações e ações adotadas pelo Estado, sejam elas geradas pelas normas criadas internamente ou pactuadas de forma coletiva com outros países e que passam a ter vigência dentro do território nacional e compõem sua *tecnologia de controle* (Jardim, 2017) no âmbito migratório ou a *governança* como define Mármora (2017). É a combinação entre normas e ações³⁷ que facilita o ingresso dos mais distintos grupos ou intensifica barreiras para a chegada e permanência dos migrantes no país. Essas políticas públicas estão diretamente relacionadas com o controle de fronteiras e a forma como ele é exercido. Sabemos que esse controle é apenas um dos aspectos que compõe o conjunto maior das ações governamentais voltadas aos migrantes, mas é um elemento crucial, visto que define quem pode ou não ingressar num país, assim como aqueles que detém o direito de permanecer.

A prática de controle no ingresso de pessoas está em vigência desde que os territórios nacionais passaram a ser estabelecidos, e é elemento constituinte do próprio Estado, instituição que ganhou força e foi intensificada com a criação do passaporte e todo um aparato burocrático de identificação dos indivíduos que entram, saem ou compõem um país. Com a complexificação das tecnologias aplicadas para esse controle, temos como resultado uma realidade contemporânea que limita e restringe o fluxo de pessoas, ao passo que o capitalismo global desaparece com fronteiras fiscais e monetárias (SASSEN, 2016). Esse fenômeno implica uma

³⁷ A legislação não deve ser o único elemento que define as políticas públicas, para um entendimento mais amplo, acredito ser necessário combinar a norma à forma de aplicação, às ações que foram empreendidas pelo Estado na aplicação dessa norma. No capítulo em que apresento o modelo de recebimento dos haitianos essa abordagem poderá ser observada quanto verificaremos que o Brasil, mesmo depois de revogar as cotas para concessão dos vistos humanitários realizado na embaixada brasileira no Haiti, não disponibiliza um quadro de funcionários ou uma alteração no processo de concessão do visto que dê conta da demanda estabelecida no país, o que faz com que a fila de espera permaneça e continue sendo limitado o acesso a uma via segura para a chegada ao Brasil. Então, neste caso a norma foi alterada, mas não gerou alteração no quadro de concessão de vistos no país porque, a princípio, não esteve combinada com uma ação que visasse atender às necessidades dos futuros migrantes.

dualidade paradoxal: enquanto os bens e capitais circulam livremente, as pessoas enfrentam barreiras cada vez mais rigorosas. A política migratória, portanto, não se resume apenas à regulamentação de entrada e saída de indivíduos, mas reflete um mecanismo de poder que o Estado exerce para manter a ordem interna, proteger interesses econômicos e políticos, e preservar aquilo que entende por segurança nacional.

No cotidiano, ao pensarmos especificamente sobre o controle de fronteiras, o Brasil provavelmente não é o primeiro país que vem à mente. Em vez disso, associamos essa prática a países como os Estados Unidos, famoso pela ideia da construção de um muro na divisa com o México³⁸, ou a Inglaterra, cuja saída da União Europeia foi motivada em grande medida pela redução do ingresso de migrantes³⁹. No entanto, o fato é que, independentemente do discurso, todos os países exercem controle sobre suas fronteiras e utilizam diversas tecnologias desenvolvidas para essa finalidade, sejam elas explícitas, como leis, ou mais sutis, como o jogo político exercido a partir dos mais distintos interesses. No caso do Brasil, o controle de fronteiras é particularmente desafiador devido à extensa geografia de suas divisas terrestres - são 16.885,7 km que separam o país de dez dos doze países da América do Sul. Esse cenário exige um controle que se manifesta de diversas maneiras, direta ou indiretamente, através de inúmeras ações impetradas pelos governos vigentes.

Podemos citar como um exemplo dos mecanismos mais sutis, visitas realizadas por representantes do Itamaraty (durante o primeiro mandato do governo Dilma) ao Peru e Equador, visando discutir as medidas adotadas por ambos os países acerca do recebimento de haitianos, considerando que os países compunham a rota percorrida por estes migrantes para chegar ao Brasil. O intuito das visitas foi estimular o controle de fronteiras nos referidos territórios e negociar a aplicação de medidas que dificultassem a entrada dos haitianos e contribuíssem para a redução do ingresso dessas pessoas no Brasil. A menção ao ocorrido tem o propósito de reforçar que as normas passam longe de ser o único elemento empregado para o controle do ingresso de pessoas no país, existe um conjunto de ações que são adotadas nesse sentido e

³⁸ Sobre a construção do muro na fronteira entre México e Estados Unidos é possível acessar notícias que abordam a temática. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/10/06/eua-anunciam-ampliacao-do-muro-na-fronteira-com-o-mexico.ghtml>. Acessado em: 08/10/2023.

³⁹ David Goodhart (2017) oferece uma análise acerca da relação entre a saída da Inglaterra do bloco da União Europeia e a ascensão do discurso contra “anywheres” (pessoas em mobilidade) calcada na preocupação com a migração e a soberania do país, expressa na votação do Brexit (British exit), realizada em 23 de junho de 2016.

que atuam de forma conjunta às normativas, desenvolvidas e aplicadas pelo Estado para a manutenção do controle e do poder sobre seu território, prerrogativa básica para a própria existência da instituição.

As diretrizes citadas, no caso específico das questões migratórias, exercem um impacto direto sobre as trajetórias dos migrantes, sujeitos ainda mais vulneráveis aos mecanismos de controle e que dependem das iniciativas adotadas pelo Estado para a definição dos modelos de recebimento - que podem facilitar ou dificultar sua participação enquanto cidadãos de um território que não o seu de origem. Estes mecanismos não estão unicamente relacionados com a vigilância exercida sobre esses sujeitos, que aumenta a insegurança quanto a sua possibilidade de permanência (principalmente quando falamos de pessoas que ingressam no país de forma irregular, sem a devida documentação), estão relacionados ainda com a disciplina exigida de cada um deles, envolvendo regras de comportamento a serem seguidas que facilitam ou permitem a sua permanência no país, enfraquecendo sua capacidade de agência e tornando a relação com o Estado ainda mais desigual. São mecanismos que limitam sua participação no enfrentamento ou na construção das tecnologias que os governam, tecnologias que são aplicadas para a condução das políticas públicas que estão diretamente relacionadas ao grupo, mas que não contam com sua participação para serem construídas.

É possível afirmar que a política migratória é constituída a partir da necessidade de manutenção do Estado, utilizando um conjunto de mecanismos de controle e disciplinares que operam nesse sentido, combinados com o modelo de recebimento que os agentes envolvidos nas instituições com capacidade decisória pretendem adotar ou projetar. Essas decisões impactam diretamente sobre a imagem do país e sobre a política externa como um todo, variando de acordo com o planejamento dos agentes no comando. Tendo isso em conta, este capítulo apresenta elementos que indicam a condução da gestão adotada pelos governos executivos que estiveram no comando do país durante o recorte temporal estabelecido pela pesquisa, bem como a estrutura dos órgãos diretamente envolvidos com a criação dos mecanismos destinados para o controle de fronteiras e o recebimento de migrantes no Brasil, logicamente subordinados às diretrizes estabelecidas pela presidência do país.

As escolhas políticas relacionadas à migração guardam em si não apenas a aceitação e o modelo de recebimento direcionado ao migrante, mas uma série de

fatores que movimentam o jogo político dentro e fora do país, principalmente quando os fluxos migratórios são intensificados, seja pela entrada de imigrantes no país, seja pela saída de nacionais que emigram para outros territórios. Tendo isso em conta, percebemos que esta é uma questão complexa que não será alcançada como um todo, mas que traz elementos que nos auxiliam na compreensão da condução e da gestão das políticas, incluindo as leis, que impactaram sobre haitianos e venezuelanos que buscaram o Brasil para estabelecerem-se.

A compreensão das políticas direcionadas especificamente para os migrantes no Brasil, ou em qualquer lugar do mundo, guarda relação com a condução da administração pública do país. Podemos identificar isso na formação da legislação e no conjunto de ações adotadas ou negligenciadas por determinado modelo de gestão vigente. Nesse sentido, buscamos pontuar ações que indicam como a questão migratória foi conduzida pelo poder executivo no Brasil entre 2010 e 2022 e como as escolhas reverberaram tanto no CNIg quanto no CONARE (ambos os órgãos voltados para constituição de políticas públicas para migrantes e, particularmente, refugiados). Para isso, vamos retroceder ao início de século XXI e observar como a pauta migratória ganhou força por aqui.

É certo que, em 1997, o compromisso com os refugiados foi regulamentado no país, embora processualmente ainda bastante fragilizado, podemos observar a criação da legislação como um avanço no sentido da busca pela garantia de direitos e proteção aos mais vulneráveis. Aos migrantes, de forma geral, a discussão acerca da temática foi ganhando força a partir dos anos 2000, com ações de valorização e proteção aos brasileiros vivendo no exterior, assim como a atenção aos que exerciam trabalhos em países de fronteira e com a pauta migratória na generalidade. Observando a condução das ações no âmbito das migrações internacionais de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior, somada às iniciativas que estiveram focadas na América do Sul e visaram estabelecer relações bilaterais com países fronteiriços, regularizando a situação administrativa de milhares de pessoas dentro e fora do país, é possível afirmar que as migrações foram um aspecto utilizado pelo governo Lula para criar um mecanismo de distinção que permitiu uma posição privilegiada na abordagem da temática migratória, além de uma crítica às grandes economias globais. É certo que, a configuração na qual o Brasil encontrava-se era uma facilitadora nesse processo, visto que, embora houvesse conflitos em alguns

pontos de fronteira em decorrência de concentrações de grupos de migrantes que sobrecarregaram serviços públicos já precários em algumas dessas regiões, o número de migrantes vivendo no país não chegava a atingir 1% da população. Em países como os Estados Unidos, no ano de 2010, mais de 10% da população tinha origem estrangeira, em números absolutos estamos falando de mais de 40 milhões de pessoas.

É possível dizer que houve uma instrumentalização das políticas públicas voltadas para a migração que buscou reestabelecer o vínculo de brasileiros que encontravam-se fora do país bem como fortalecer a política externa e a imagem positiva do Brasil como país acolhedor fomentada por essas e outras iniciativas que não se restringem ao período contemporâneo, mas seguem desde as propagandas alardeadas pela Europa ainda no final do século XIX e início do século XX, naquele momento, como parte do projeto de atração de migrantes brancos para o país, agora como forma de fortalecer a imagem e a política externa nacional. Isso não significa dizer que esse movimento de valorização das questões migratórias e as ações adotadas na contemporaneidade não foram benéficas para os migrantes que aqui estavam ou para brasileiros no exterior. O que está sendo apontado é que existiram interesses que ultrapassaram o simples bem-estar dos grupos de interesse (migrantes) e a promoção de cidadania entre eles.

Quando falamos sobre a criação de políticas públicas voltadas para migrantes, assim como em qualquer outra área, é preciso considerar uma multiplicidade de fatores que influenciam o desenvolvimento e a implementação dessas iniciativas governamentais e geram a governança. Essas iniciativas podem ser identificadas num âmbito mais amplo, ou seja, nas motivações macro analíticas envolvendo a condução do executivo, e podem ser identificadas ainda nas iniciativas de órgãos especializados na temática, nos quais o CNlg e CONARE estão enquadrados. Tendo isso em conta, serão apresentadas ações dos quatro governos executivos que estiveram no comando do país entre 2010 e 2022 e que possuem relação direta e indireta com o modelo de recepção direcionado aos migrantes no Brasil.

3.1 Governo Luiz Inácio Lula da Silva

O foco desta seção é o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em função do recorte temporal estabelecido pela pesquisa, que se inicia em 2010 e abrange o último ano desse governo. No entanto, para compreender como a temática migratória foi ganhando relevância no Brasil, mesmo antes do ingresso dos haitianos em 2010, é necessário retroceder um pouco mais. Desta forma, trataremos de um conjunto de ações adotadas anteriormente, por entender que essas decisões guardaram relação com as dinâmicas futuras que envolveram as questões migratórias no Brasil.

O segundo mandato de Lula teve início em 2007 e deu continuidade à agenda que Reis (2011) chama de *política de dupla face*, em que as ações estiveram voltadas para a criação de uma área de livre circulação na América do Sul, calcada na proposta de integração regional (já apresentada em seu primeiro plano de governo). O modelo de política descrito pela autora envolve a condução baseada na reciprocidade, onde os imigrantes no Brasil seriam tão beneficiados quanto os emigrantes brasileiros que estivessem residindo nos países com os quais os acordos fossem estabelecidos. O foco principal estava na América do Sul, mas como Uebel (2018) destaca, a prática também ocorreu em ações isoladas, como as que visaram reduzir o número de brasileiros deportados da Espanha, fazendo uso da reciprocidade diplomática para limitar também a entrada de espanhóis no Brasil em 2008⁴⁰.

O acordo sobre residência para nacionais dos países membros do Mercosul, apesar de ter sido estabelecido em dezembro de 2002, na XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, só teve a promulgação publicada em outubro de 2009, por meio do Decreto nº 6.975. O que indica que a livre circulação de pessoas por esses territórios não foi ponto pacífico para todos os governos envolvidos, visto que transcorreram cerca de sete anos entre a criação do acordo e sua validação. O fato é que, a partir de sua aplicação, o acordo beneficiou milhares de brasileiros que estavam em situação irregular nos países com os quais o acordo foi estabelecido,

⁴⁰ Em entrevista realizada pelo programa Roda Viva e disponibilizada no portal do Ministério da Relações Exteriores o Ministro Celso Luiz Amorim relata as negociações com o governo espanhol acerca da deportação de brasileiros da Espanha. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/celso-amorim-2003-2010/entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-ao-programa-roda-viva-sao-paulo-sp-24-03-2008>. Acessado em: 16/03/2023.

proporcionando segurança com a regularização da documentação e a garantia de acesso aos serviços do Estado brasileiro nas cidades de fronteira.

É importante ressaltarmos essas ações porque permitem alcançar as primeiras preocupações do governo, que nesse período estavam voltadas aos emigrantes brasileiros. Nesse sentido, desde o primeiro mandato Lula comprometeu-se com os brasileiros que estavam estabelecidos fora do país, em 2002, publicou a “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa”, onde estabeleceu o compromisso com a criação de um conjunto de ações que visariam beneficiar essa população. Embora essas ações não estivessem especificadas em nenhum dos planos de governo do então candidato (2002 e 2006), nessa segunda etapa de seu governo podemos destacar algumas ações que foram mantidas ou criadas para o atendimento desses migrantes.

Em 2008, foi inaugurada a “Casa do Migrante de Foz do Iguaçu”, como parte do projeto “Casa do Trabalhador Brasileiro”, iniciativa conjunta no Ministério do Trabalho e Emprego, representado pelo CNIg⁴¹ em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, buscou criar um espaço para prestar atendimento aos brasileiros que viviam em países de fronteira e que mantinham trânsito entre o país de recebimento e o país de origem (frequentemente retornando em busca de informação e auxílio). O projeto não esteve restrito à atuação na fronteira, em 2010 também foi inaugurado um escritório experimental “Casa do Trabalhador Brasileiro em Hamamatsu”, no Japão⁴². Também em 2008, foi realizada a primeira Conferência Brasileiros no Mundo, no Palácio do Itamaraty do Rio de Janeiro, e no ano seguinte foram criados o Portal Consular, o Portal das Comunidades e uma Ouvidoria Consular. Em junho de 2010 o presidente emitiu o Decreto nº 7.214 que estabeleceu princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, além de formalizar a realização das Conferências Brasileiros no Mundo e, principalmente, criar o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, o CRBE, que seria responsável por assessorar o Ministério das Relações Exteriores nos

⁴¹ Membros do CNIg estiveram na cidade japonesa, acompanhando a implantação do serviço e o atendimento aos brasileiros no país. A visita, assim como os dados sobre os atendimentos estão registrados em ata, o que significa que o Conselho também estava atuando nas políticas voltadas para os brasileiros no exterior.

⁴² Membros do Conselho participaram da abertura realizada no Japão, para verificar o atendimento e dialogar com representantes do governo japonês sobre questões envolvendo os migrantes brasileiros (CNIg, 2010).

assuntos de interesse dos emigrantes⁴³. No mesmo ano, a Caixa Econômica Federal estabeleceu condições para que os brasileiros no Japão pudessem retirar o seu Fundo de Garantia, numa tentativa de reduzir os impactos da crise econômica mundial sobre esses migrantes⁴⁴.

As iniciativas apresentadas indicam que, entre 2007 e 2010, as políticas migratórias estiveram amplamente voltadas⁴⁵ para o atendimento de emigrantes brasileiros, ao mesmo tempo em que foram firmados acordos bilaterais que beneficiaram tanto imigrantes no Brasil quanto brasileiros no exterior. Outro ponto que merece destaque e que demandou ação do governo nesse período foi o repatriamento de brasileiros. De acordo com Nunan e Peixoto (2012), a partir do agravamento da crise econômica em 2008, ocorreu um movimento de retorno, especialmente de brasileiros vindos do Paraguai, Estados Unidos e Japão. Vale destacar que esse movimento de retorno não impediu a continuidade da emigração de brasileiros. Conforme registrado na ata do CNlg de dezembro de 2010, nos informes da presidência sobre as “Alterações nos fluxos migratórios internacionais”, foi relatada a ocorrência desses retornos combinada com a manutenção de fluxos de saída de brasileiros para o exterior. Sérgio Almeida, presidente do CNlg, referiu-se a esse fenômeno como “fluxos mistos”.

Com a configuração desse novo cenário, o governo direcionou esforços para atender parte dos brasileiros retornados, resultando na criação do Núcleo de Informação e Apoio a Trabalhadores Brasileiros Retornados do Exterior⁴⁶ (NIATRE). De acordo com o documento do CNlg, essa foi uma das políticas desenvolvidas para lidar com novos fenômenos, como a migração de retorno (Brasil, Ata CNlg, dez. 2010).

⁴³ O Decreto determina a composição do Conselho, sendo de dezesseis brasileiros residentes no exterior: quatro para as Américas do Sul e Central; quatro para a América do Norte e Caribe; quatro para a Europa; e quatro para Ásia, África, Oriente Médio e Oceania.

⁴⁴ Na obra *A sociedade em Rede*, Castells (1999) afirma que as crises econômicas intensificam as desigualdades sociais e afetam de maneira desproporcional as populações mais vulneráveis, incluindo os migrantes, e envolvem marginalização, desemprego e xenofobia, gerando precariedade nas condições de vida.

⁴⁵ Bela Feldman-Biando apresenta em seu artigo *Memórias de Luta: brasileiros no exterior (1993-2010)* parte da luta de brasileiros no exterior, durante a presidência de Lula, acerca da busca por direito de cidadania e formulação de políticas públicas voltadas para os brasileiros que viviam fora do país.

⁴⁶ Sobre os retornados, O Instituto Migrações e Direitos Humanos afirma que em 2007 havia 316.957 brasileiros vivendo no Japão e que em decorrência da crise econômica que assolou o país, em dezembro de 2009, o número havia reduzido para 267.456 pessoas. O que demonstra que o fluxo de retornados ao Brasil foi intenso nesse período, o que exigiu a adoção de medidas para atender parte desses sujeitos que regressaram, muitas vezes em situação de fragilidade de econômica e social. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracoes/ministerio-do-trabalho-e-emprego-faz-parceria-e-instala-o-niatre/>.

O NIATRE, sediado em São Paulo, foi criado principalmente para atender brasileiros que retornaram do Japão, sendo um exemplo de estrutura desenvolvida no Brasil para apoiar emigrantes brasileiros retornados.

Enquanto houve um conjunto de ações voltadas para brasileiros no exterior, as iniciativas direcionadas aos imigrantes no Brasil foram mais restritas. Não havia, até então, um fluxo de migrantes que impactassem de forma mais ampla sobre as dinâmicas locais e que gerasse a percepção de uma crise a ser controlada. Em termos de políticas voltadas aos imigrantes, a principal foi a Lei nº 11.961, de julho de 2009, que tratava da residência provisória para estrangeiros em situação irregular no país. A lei permitiu que qualquer pessoa que tivesse ingressado no Brasil até fevereiro de 2009 e estivesse em situação irregular pudesse solicitar residência provisória, com validade de dois anos, podendo posteriormente ser convertida em residência permanente. Essa medida beneficiou mais de 40 mil migrantes, a maioria bolivianos em situação irregular no país.

Ao comentar a lei, o Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Jr., afirmou que “o Brasil está totalmente na contramão do mundo. Os países estão criminalizando a questão migratória, enquanto o Brasil está humanizando” (ABREU, 2009). A declaração do secretário reflete a mensagem que o governo buscava transmitir sobre as políticas migratórias, em consonância com a fala do então presidente da República, registrada no mesmo evento, ao afirmar que “essa terra [Brasil] é generosa e sempre recebeu de braços abertos todos que vêm para trabalhar” (ABREU, 2009). Ambas as manifestações reforçam a imagem de um país receptivo e aberto aos imigrantes. Contudo, é importante destacar que, em um contexto com um número relativamente pequeno de migrantes, é mais simples sustentar discursos de acolhimento e fronteiras abertas.

A postura do governo não se limitou aos discursos internos. Um mês antes, durante a Conferência Internacional do Trabalho⁴⁷ (2009), o presidente Lula afirmou que o aumento do desemprego global, que deveria atingir mais de 50 milhões de pessoas naquele ano, não deveria ser atribuído aos mais vulneráveis. “Alguns tentam transferir o ônus da crise para os mais fracos. É aí que aparece a face oculta e cruel

⁴⁷ Evento da ONU, realizado em 15 de junho de 2009, em Genebra na Suíça, relacionado aos 90 anos da OIT. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/15-06-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-98a-conferencia-internacional-do-trabalho>. Acessado em: 04/05/2023.

da globalização. Cresce a xenofobia e os trabalhadores imigrantes se tornam os bodes expiatórios. A comunidade internacional não pode permitir que isto ocorra” (LULA, 2009). No mesmo dia, Lula também discursou na Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, reiterando sua posição em defesa dos direitos dos migrantes⁴⁸.

A crise financeira, que nasceu da desregulação das economias mais ricas, não será pretexto para incentivar o descumprimento das obrigações de cada Estado com a promoção e proteção dos direitos humanos. Tampouco deve conduzir a que sejam descumpridos compromissos com os mais necessitados. O Congresso brasileiro acaba de aprovar, por iniciativa do Executivo, legislação que regulariza a situação de centenas de milhares de migrantes no País. O Brasil foi e continuará a ser um país aberto e solidário aos trabalhadores migrantes e suas famílias. Apesar do empenho da comunidade internacional em eliminar todas as formas de intolerância, nossas sociedades continuam a testemunhar os flagelos causados pela discriminação. Há menos de dois meses, na Conferência de Revisão de Durban, reafirmamos nosso compromisso coletivo de combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas correlatas de intolerância. Agora é preciso zelar pelo cumprimento dessas promessas. Não pode haver respeito integral aos direitos humanos em um mundo onde é crescente a desigualdade entre pessoas e entre nações. A reforma das instituições internacionais, com maior participação dos países em desenvolvimento em suas decisões, é essencial para assegurar uma governança mais justa e eficaz. (LULA, 2009)

A anistia aos imigrantes irregulares, realizada num momento de crise econômica global, foi lembrada pelo presidente e usada como uma forma de reforçar os discursos proferidos em âmbito nacional e internacional acerca do respeito aos direitos humanos. Discursos que o governo brasileiro utilizou para fortalecer suas “credenciais”, buscando a ampliação da sua participação em organismos internacionais e tentando ocupar um espaço que permitisse não apenas a participação, mas um certo protagonismo nas tomadas de decisões globais. Lula deixou claro em seus programas de governo qual era o papel que esperava que o Brasil exercesse mundialmente, e buscou criar ações para que o país fosse tomado como um exemplo no cumprimento dos direitos humanos.

O programa de 2002 trouxe uma seção com o título “Política Externa para Integração Regional e Negociação Global”. No documento consta que “[...] a política

⁴⁸ Discurso disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-genebra-15-de-junho-de-2009>. Acessado em: 04/05/2023.

externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo” e sobre o assunto afirmava que:

Uma nova política externa deverá igualmente contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina. [...] Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial. (Coligação Lula Presidente, 2002)

No programa de governo apresentado em 2006, a coligação continua falando no fortalecimento da soberania nacional junto à comunidade internacional. Na seção “Inserção soberano no mundo” está registrado, enquanto proposta, que o “Brasil” acentuaria sua presença soberana no mundo, lutando em foros internacionais pelo multilateralismo, buscando contribuir para a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, onde reivindicava uma vaga permanente (Coligação Lula Presidente, 2006). Os esforços empreendidos pelo governo, no sentido da obtenção de uma cadeira permanente, ao lado da representação dos Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido, garantiram o assento não-permanente durante o biênio 2010-2011.

Nesse conjunto de esforços empreendidos pelo governo internacionalmente, o Brasil, pela primeira vez chefiou uma missão de Paz que aproximou o governo brasileiro e a população haitiana, país no qual a missão foi empreendida⁴⁹. A participação também serviu para o Brasil reforçar a mensagem de respeito aos direitos humanos e sua tradição pacífica que, de acordo com Brigido (2010), era considerado o “argumento credencial” por membros do governo na busca pelo espaço permanente na organização. Além disso, o governo expandiu a rede consular, criando ou reabrindo nove postos de atendimento em diferentes países do mundo, num movimento que

⁴⁹ Na seção “O contexto haitiano e a relação com o Brasil” essa relação é tratada de forma mais detalhada. Mas para o que pretendemos nesse ponto do texto, ela ilustra apenas o modelo das relações internacionais estabelecidas pelo governo brasileiro neste período.

permitia estreitar relações com essas nações, ao mesmo tempo que ampliava o atendimento aos brasileiros no exterior.

Embora tenha existido todo um conjunto de ações e um discurso muito forte relacionado ao respeito aos direitos humanos, a ampliação das relações internacionais e à proteção ao migrante enquanto grupo mais vulnerável, o governo brasileiro foi criticado internacionalmente por, internamente, manter vigente o Estatuto do Estrangeiro. A lei de 1980, ainda do período ditatorial, reiteradamente foi denunciada por estar em desacordo com a igualdade de direitos apregoada pela Constituição Federal de 1988. A manutenção da lei reduzia a credibilidade do Brasil internacionalmente porque o país mantinha seus imigrantes sobre a ótica da segurança nacional aplicada aos não-nacionais, limitando direitos civis e com diretrizes ambíguas que não garantiam segurança quanto a permanência dos migrantes no Brasil.

No âmbito nacional, o governo empreendeu esforços para a mudança da lei. Em 2008 promoveu a “Oficina de Trabalho – Diálogo Tripartite sobre Construção de Políticas Públicas de Migração e Trabalho”, realizada pelo CNlg e vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego. O objetivo foi promover a discussão acerca de novas políticas a serem adotadas para a condução da questão migratória no Brasil, resultando num relatório que serviu como base para o documento organizado pelo CNlg sob o título “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” (2010). Por intermédio do Ministério da Justiça, chefiado por Tarso Genro, o governo apresentou o Projeto de Lei 5655/2009, que tratava sobre a substituição do Estatuto e sobre a transformação do CNlg em Conselho Nacional de Migração (visando permitir que o Conselho ampliasse suas atribuições e atuasse também na criação de políticas públicas para os emigrantes).

Nesse sentido é importante destacarmos que durante o governo Lula, as migrações estiveram diretamente relacionadas à questão do trabalho (fato, inclusive, presente no trecho do discurso que foi apresentado nesta seção), numa perspectiva ancorada na observação dos fluxos a partir do viés econômico, que embora não deva ser ignorado - principalmente quando falamos dos grupos mais vulneráveis dos quais esta pesquisa trata -, não estão diretamente ancorados na perspectiva da ampliação e observação dos direitos humanos como um todo. Fato que não contribuiu para o discurso internacional propagado durante o governo Lula, que não teve força

suficiente para alterar o Estatuto do Estrangeiro⁵⁰, mantendo os migrantes no Brasil sob a mesma legislação criada em 1980.

O conjunto de elementos destacados contribui para a concordância com a reflexão apresentada por Reis (2011), que indica que o governo brasileiro foi orientado pela percepção “das migrações internacionais como um tema estratégico nas relações internacionais no século XXI”. De acordo com a autora:

[...] o aumento na circulação de pessoas é uma característica incontornável do mundo contemporâneo, de modo que a administração das tensões e dos conflitos que surgem a partir dessa circulação se coloca como uma das grandes questões políticas do nosso tempo. É nesse contexto que as escolhas do Brasil em termos de migração crescem em importância, mesmo que a dimensão dos fluxos migratórios que envolvem o país não seja tão expressiva, especialmente se comparada aos maiores receptores e emissores de população do mundo. (REIS, 2011)

Nessa perspectiva, é possível entender que o tema da migração ganhou destaque no governo em questão. Embora não tenha resultado nas mudanças internas necessárias, permitiu avanços importantes, como o acordo bilateral de residência firmado com membros do Mercosul, Bolívia e Chile, a anistia aos migrantes irregulares em 2009, e a tentativa de implementação de uma nova legislação migratória que, embora não aprovada, impulsionou as discussões sobre o tema. A gestão também ampliou os mecanismos de atendimento e apoio aos emigrantes e retornados, especialmente aqueles que, devido à crise econômica mundial, voltaram ao Brasil.

No cenário internacional, o presidente criticou reiteradamente os países mais ricos por suas posturas excludentes em relação aos migrantes, incluindo uma defesa dos brasileiros emigrados. Além disso, como parte de sua estratégia de política externa, a pauta migratória foi utilizada para confrontar, de forma retórica, a exclusão praticada pelas grandes economias globais, ao mesmo tempo em que buscava afirmar o compromisso do Brasil com o respeito aos direitos humanos.

É nesse contexto, no último ano do mandato, que a migração haitiana no Brasil começa a ser observada mais atentamente pelas instituições envolvidas com a

⁵⁰ É certo que é preciso considerarmos que as leis não são, a priori, criadas pelo poder executivo, para tanto existe o legislativo. O que estou querendo dizer, é que enquanto comandante do executivo, Lula não conseguiu articular uma mudança na legislação acerca dos migrantes e isso pode ter a influência de um grande conjunto de fatores, que não nos cabe analisar aqui. O que é destacado é a manutenção da antiga legislação durante o seu segundo mandato enquanto presidente.

questão migratória no país. Em novembro de 2010, o CONARE sinalizou ao CNIg que aproximadamente 400 pedidos de refúgio realizados por haitianos seriam remetidos ao órgão. Esses pedidos necessitavam de uma avaliação com base em outros parâmetros legais, pois o Comitê, após iniciar as discussões em março do mesmo ano, concluiu que os casos não se enquadravam na condição de refúgio.

3.2 Governo Dilma Rousseff

O primeiro mandato de Dilma Rousseff teve início em janeiro de 2011, sendo reeleita para um segundo mandato que foi interrompido por um processo de impeachment aberto em 2 de dezembro de 2015 e finalizado com o seu impedimento em 31 de agosto de 2016⁵¹. Essa informação é relevante neste contexto de análise porque permite compreender que nessa segunda fase da presidência de Rousseff as atenções estiveram voltadas para a manutenção do cargo, tornando as outras demandas secundárias ou atreladas a essa necessidade.

Sobre as políticas migratórias, foi nesse governo que os fluxos de entrada de migrantes começaram a intensificar-se, o que dificultou a manutenção de um discurso calcado no país de portas abertas apregoado pelo antecessor, Lula. Sobre o que diferiu uma condução do tema entre um governo e outro, Uebel (2018) afirma que o governo Rousseff foi o que mais se aproximou da criação e efetivação de uma Política Migratória Nacional, na medida em que esteve dissociado da política externa do país. Ao passo que, como descrito, Lula, quando esteve no comando do país, vinculou o tema às demandas da política externa. Mas a mudança no contexto prático das migrações no Brasil, com certeza, fez com que o governo de Rousseff tivesse que abandonar a retórica, para partir para ações práticas que visaram também o controle das fronteiras brasileiras.

⁵¹ Martuscelli fala sobre o processo de impeachment de Rousseff em *Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado* (2019) trazendo uma discussão acerca do acontecimento político e o reforço da hegemonia política dos agentes envolvidos na deposição da presidente.

Esse foi o caso da implementação do Plano Estratégico das Fronteiras (PEF), ocorrida em junho de 2011⁵² e comandado pelo vice-presidente Michel Temer, por meio do qual militares e agentes de segurança pública atuaram nas fronteiras terrestres com o objetivo de garantir sua proteção. Ao PEF estavam vinculadas duas operações: Ágata e Sentinela; a primeira coordenada pelo Ministério da Defesa, voltada para intervenções esporádicas; e a segunda, de responsabilidade do Ministério da Justiça, tratava de uma atuação permanente de agentes da Polícia Federal em “pontos estratégicos da fronteira”. De acordo com as informações veiculadas na imprensa e pelo governo, as operações visavam principalmente coibir o tráfico de drogas, o contrabando e o tráfico de armas e armamentos. Mas durante reunião do CNlg de abril de 2011 (quando a Operação Sentinela já estava em andamento, mesmo antes da criação do PEF), Antônio Carlos Lessa, da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal (CGPI/DPF), afirmou que:

A Operação Sentinela da Polícia Federal recebeu reforço durante o corrente ano [2011], o que tem inibido sensivelmente o fluxo migratório na região nos últimos meses. Todavia, a extensão da fronteira [Acre e Amazonas] torna inviável um policiamento ostensivo, pelo que há que se buscar meios adicionais de se enfrentar a questão. (CNlg, abril, 2011)

A declaração registrada demonstra que, embora o PEF fosse divulgado como um mecanismo para coibir a prática de crimes, estava também a serviço do controle do ingresso de migrantes no Brasil. Nesse caso, tratamos principalmente dos haitianos que ingressavam no país por estas rotas e estavam, ainda de acordo com Lessa, sobrecarregando as Delegacias da Polícia Federal que tratavam da questão migratória na região do Acre e do Amazonas. Ele também evidenciou a situação crítica enfrentada pelos referidos departamentos, que tinham sido afetados pela redução dos recursos orçamentários do Governo Federal.

O governo Lula manteve a plataforma migratória vinculada à política externa, destinando a maior parte da atenção das ações efetivas para emigrantes e retornados, usou também a plataforma como forma de antagonizar a prática brasileira, calcada na

⁵² Informações divulgadas pelo Ministério da Defesa em 10/10/2011. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/10102011-defesa-dilma-rousseff-destaca-avanco-na-repressao-ao-crime-nas-fronteiras-brasileiras>. Acessado em 29/05/2023.

receptividade, ao controle de fronteiras praticado pelas grandes economias e que geravam exclusão. Mas, na sequência, Rousseff precisou lidar com a questão concreta dos fluxos migratórios, com o ingresso de haitianos (que embora em termos numéricos não fosse um movimento expressivo, fomentava a ideia de crise gerada pela permanência desse fluxo e pelo descompasso que causava nas cidades e estados diretamente afetados pela falta de estrutura para o recebimento desses migrantes). Durante a vigência de seus mandatos houve também o ingresso de refugiados sírios, refugiados do continente africano e, a partir de 2015, o crescente fluxo de venezuelanos.

Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, em janeiro de 2011, Antônio de Aguiar Patriota fez um discurso de posse que citou as questões migratórias e estabeleceu compromissos; o primeiro foi com os países da América do Sul. “Compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração humana, física, econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarregam de preservar a paz e a democracia”⁵³. O segundo é sobre a cooperação com os países caribenhos, incluindo o Haiti. “Continuaremos engajados na pauta de cooperação com os países caribenhos, tendo como marco principal a Cúpula Brasil-CARICOM. Nosso compromisso com o Haiti, que enfrenta renovados desafios, insere-se nesse contexto”. O terceiro compromisso aborda as questões migratórias de forma geral:

Nossos próprios imperativos de desenvolvimento econômico, social e tecnológico orientarão a busca de parcerias em uma variedade de temas, que incluirão a educação, a inovação, a energia, a agricultura, a produtividade industrial, a defesa; sem descuidarmos do meio ambiente, da promoção dos direitos humanos, da cultura, das questões migratórias. (PATRIOTA, 2011)

E a última menção do novo ministro às políticas migratórias tratou sobre a continuidade de ações voltadas aos emigrantes:

Em paralelo à prioridade regional, à diversificação inclusiva de parcerias e ao aperfeiçoamento da governança global, não poderia deixar de mencionar a importância que continuaremos a atribuir às comunidades brasileiras no exterior. Seguiremos valorizando as atividades consulares e daremos

⁵³ Trechos retirados do discurso de posse de Antônio de Aguiar Patriota, proferido ao receber o cargo de Celso Amorim, em 2 de janeiro de 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/antonio-de-aguiar-patriota-discurso-de-posse>. Acessado em 03/04/2023.

continuidade a iniciativas pioneiras como a do Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior. (PATRIOTA, 2011)

Desta forma, observamos que a pauta migratória teve grande relevância no discurso do Patriota, e que no discurso não houve a indicação de nenhuma ruptura relacionada aos posicionamentos adotados durante o governo anterior. O país continuou buscando um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e manteve o comando da Missão de Paz no Haiti, além da participação em outras missões com o mesmo viés empreendidas pela Organização das Nações Unidas. Mas, de acordo com Oliveira Neto (2016), o governo apresentou uma política externa menos atuante que a do antecessor e, é possível acrescentar, menos sólida. Isso porque enquanto Lula, em seus dois mandatos, teve apenas Celso Amorim à frente do Ministério do Exterior, Rousseff alterou o comando do cargo três vezes, passando para Luiz Alberto Figueiredo, em agosto de 2013, e, em janeiro de 2015, para Mauro Vieira.

Foi neste contexto que as políticas migratórias, durante esse governo, foram conduzidas. Embora o Brasil tenha mantido o discurso de país acolhedor, a nova realidade, como aponta Duval Fernandes (2017), “evidenciou o despreparo do país para lidar com o desafio [dos novos fluxos migratórios]”. Um exemplo disso é caso dos haitianos, cujo o ingresso reduzido em função da atuação da Polícia Federal em áreas de fronteira, além da Resolução Normativa 97/2012, publicada pelo CNlg em 2012, que criou o visto humanitário para haitianos, vinculado a uma cota. Essa resolução estabeleceu uma cota de 1.200 autorizações de permanência por ano a serem concedidas em Porto Príncipe (Haiti), para regularizar a entrada de haitianos no Brasil. Estes mecanismos estavam voltados para o “gerenciamento de situações de crise e não para a construção de uma política migratória sólida”, como afirma Fernandes (2017).

Uebel (2018), em sua tese, afirma que houve um período de atração de migrantes no governo Rousseff, no qual ele inclui a atração de haitianos. A inclusão do grupo entre os migrantes “atraídos” para o Brasil, segundo o autor, está pautada em ações empreendidas no Haiti, como a divulgação em meios de comunicação (principalmente rádios), que visava esclarecer aos haitianos sobre a possibilidade de concessão do visto e da autorização de permanência através da embaixada brasileira.

Se, para o referido autor, esse foi um mecanismo de atração praticado pelo governo brasileiro, a visão adotada nesta pesquisa, com base nas discussões evidenciadas nas atas do CNlg, sugere que as ações foram tomadas como uma forma de controle do fluxo migratório. Como veremos adiante em detalhes, esse controle envolvia a possibilidade de seleção dos haitianos, que precisariam comprovar bons antecedentes e apresentar uma série de documentos para ingressar no país. Além disso, havia a supervisão daqueles que receberiam o direito de entrar no Brasil de forma documentada, bem como a capacidade de definir o número de pessoas que seriam autorizadas a ingressar, uma vez que, no primeiro ano, a concessão de vistos estava limitada a um teto de 1.200 autorizações⁵⁴ – o que permitia uma previsibilidade do fluxo e maior controle sobre o número de migrantes.

Em contrapartida, de fato existiram ações voltadas para a atração de migrantes no governo Rousseff, foram dois programas voltados para essa finalidade: Mais Médicos e Ciências sem Fronteiras. O Mais Médicos atraiu profissionais para atuarem em postos de trabalho não preenchidos por brasileiros, tendo as vagas majoritariamente ocupadas por médicos de origem cubana (país que tem por tradição o intercâmbio desses profissionais). Já o programa Ciências sem Fronteiras, além de permitir que milhares de estudantes brasileiros participassem de convênios com universidades no exterior, buscou atrair profissionais pesquisadores para atuarem no Brasil.

No primeiro ano do governo de Rousseff, também houve um aumento na concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário, relativo a 30%⁵⁵ se comparado ao ano anterior (as concessões foram realizadas a partir da Resolução Normativa do CNlg nº 80 de 2008). A origem dos migrantes que receberam o visto eram principalmente China, Estados Unidos, Portugal, França, Espanha, Colômbia, México, Japão, Alemanha e Itália e dois terços desses migrantes possuíam graduação, mestrado ou doutorado. O aumento foi atribuído ao crescimento e abertura de novas empresas estrangeiras no país e não foi tomado como um fluxo anormal e

⁵⁴ Nas atas do CNlg (órgão que definiu o número de concessões de visto anual aos haitianos) não existe o registro de nenhum estudo que tenha embasado a definição do número de vistos que seriam concedidos, indicando que a decisão foi tomada de forma aleatória. Isso confirma-se pela falta de proximidade com a realidade gerada na embaixada brasileira em Porto Príncipe, que ficou abarrotada de solicitações com filas para atendimento que poderiam demandar meses de espera.

⁵⁵ Os números absolutos não foram apresentados na ata que trata sobre o assunto, de dezembro de 2011, e os relatórios anuais do CNlg passaram a ser publicados e constam na página do referido órgão apenas a partir de 2015.

muito menos como uma crise em que estrangeiros estivessem ocupando postos de trabalho que deveriam ser destinados aos brasileiros, foi simplesmente considerada uma consequência da situação econômica positiva vivenciada pelo país.

Esses grupos de migrantes, embora tenham aumentado em proporção durante o primeiro mandato da presidente em questão, não geraram nenhum tipo de crise a ser contornada ou conduzida. O ingresso destes grupos foi atribuído ao crescimento econômico e naturalizado ou buscado pelo governo brasileiro, tratando de pessoas qualificadas profissionalmente e desejadas pela gestão em questão, ao passo que eram vistos como sujeitos que contribuiriam com o desenvolvimento do país empregando seu conhecimento ou seu capital financeiro para esse fim.

No mesmo ano o CNIg concedeu 632 (2011) vistos relacionados aos pedidos de residência por razão humanitária para haitianos e, no balanço final o presidente do órgão, Paulo Sérgio Almeida, descreveu a configuração como uma “explosão” de casos, evidenciando que mesmo quando os números eram bastante reduzidos o fluxo de migrantes vindos do Haiti suscitava uma abordagem de crise a ser contida advinda de uma espécie de arrebentação súbita, que é um dos significados que pode ser atribuído ao termo empregado.

A concessão para investidores pessoas físicas cresceu 19,4%, sendo os italianos os líderes, seguidos por chineses, portugueses e espanhóis. Os investimentos que antes eram preponderantes no Nordeste têm migrado para São Paulo e, em termos de escolaridade, predominam os investidores com nível superior. A concessão a executivos com poder de gestão cresceu 36% em 2011, comparado a 2010, por conta da abertura de novas empresas e da expansão das empresas internacionais já estabelecidas no Brasil. No total, a concessão de autorizações permanentes de trabalho cresceram, em 2011, 17,5%, comparando-se a 2010. A concessão de vistos a estrangeiros por união estável cresceu 50% em 2011 sobre 2010, o que pode ser atribuído à difusão do conhecimento acerca da norma entre os estrangeiros que já se encontravam no país. As principais nacionalidades, em ordem decrescente, são: França, Itália, Reino Unido e Portugal. Os pedidos de residência por razões humanitárias **registraram uma explosão**, saltando para 634 concessões, sendo apenas duas delas a não-haitianos. Todos esses resultados foram possíveis graças ao memorável empenho dos conselheiros, que se dedicaram ao Conselho sem qualquer retribuição monetária. O Presidente Paulo Sérgio agradeceu a todos o empenho e disse esperar poder contar com a mesma dedicação no ano vindouro. (ATA CNIg, DEZEMBRO, 2011, grifo meu)

Nesse contexto é que em janeiro seguinte a RN nº 97⁵⁶ foi publicada pelo CNIg, visando fornecer o visto aos migrantes haitianos ainda em seu país de origem. Sobre

⁵⁶ Resolução Normativa que tratou sobre a concessão de Visto Humanitário para Haitianos.

a nova resolução Rousseff afirmou em um pronunciamento feito em visita ao Haiti, que os migrantes oriundos do país eram bem-vindos no Brasil e que a média de 100 vistos concedidos ao mês era uma ação que visava garantir o acesso seguro desses migrantes ao país e que buscava combater o tráfico de pessoas em ações coordenadas com países vizinhos (ROUSSEFF, 2012)⁵⁷, levando o controle de fronteiras para além do limite geográfico do país. A presidente também anunciou o início da retirada das tropas brasileiras do território haitiano⁵⁸ (lembrando que o Brasil estava à frente da operação MINUSTAH desde 2004).

A prática de controle das fronteiras foi justificada pela retórica de garantir a segurança do migrante, mas, na realidade, as medidas adotadas iam além, visando controlar e reduzir o fluxo desses migrantes ao Brasil. A ação dos chamados "coiotes" (agentes atravessadores) foi usada como justificativa para criminalizar também os migrantes que buscavam ingressar no país de forma irregular, como uma alternativa em suas trajetórias migratórias. Sob a perspectiva de combate ao tráfico humano, houve uma intensificação do controle das fronteiras terrestres por meio do PEF, reforçando a ligação das políticas migratórias com questões de segurança nacional.

Embora o governo anterior tenha rebatido o discurso securitário do antigo Estatuto do Estrangeiro, essa visão de segurança ainda se manifestava na prática diante de fluxos migratórios indesejados. Assim, mesmo que a retórica oficial continuasse a defender uma abordagem humanitária e de fronteiras abertas, a aplicação prática das políticas refletia uma postura mais restritiva e voltada à segurança. As medidas empregadas pelo governo brasileiro para dissuadir os possíveis migrantes haitianos que pudessem objetivar o Brasil como destino puderam ser evidenciadas em quatro ações.

A primeira foi através da medida adotada e operacionalizada junto ao governo haitiano, para a sensibilização da população acerca dos perigos da migração irregular

⁵⁷ Fala apresentada em reportagem veiculada em 1 de fevereiro de 2012, assinada por João Fellet, BBC Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/02/120131_haiti_dilma_jf. Acessada em: 29/04/2023.

⁵⁸ Fala apresentada no mesmo discurso e que afirmou que as tropas deveriam ser reduzidas em quase 20% até outubro. "Iremos reduzir nosso contingente para 1900 homens. Assim as tropas da MINUSTAH voltarão aos níveis de antes do terremoto, e isso significa que temos de pensar a longo prazo. E por isso haverá uma comissão, instalada para avaliar a segurança à medida em que haja a redução de tropas da MINUSTAH", (ROUSSEFF, 2012).

e as divulgações nos meios de comunicação já citados, não como forma de atração, como indicou Uebel, mas como forma de reduzir o número de haitianos ingressando irregularmente no país. Outra ação que pode ser destacada nesse sentido é a incapacidade do consulado brasileiro no Haiti em atender a demanda de solicitações de vistos para aqueles que buscavam a via regular para ingressar no Brasil, limitada inicialmente não apenas pela incapacidade de atender a demanda, mas também pela cota estabelecida para a concessão dos vistos. O terceiro aspecto é o anúncio da presidente acerca do início da retirada das tropas brasileiras justamente quando o fluxo de haitianos para o Brasil intensifica-se e passa a ser considerado uma crise a ser contornada⁵⁹. Outro aspecto relevante foram as tratativas estabelecidas com os governos do Equador e do Peru, que visaram reduzir o ingresso de haitianos nos dois países que compunham rotas percorridas por eles para chegar ao Brasil.

Em abril de 2013 foi realizada uma reunião promovida por membros da Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional⁶⁰ em que o subsecretário-geral de Comunidades Brasileiras no Exterior, Sérgio França Danese⁶¹, confirmou que o Acre fazia parte de uma rota migratória internacional, pela qual estavam ingressando “ilegalmente” haitianos e pessoas de outras nacionalidades. Sobre essa migração ele afirma que o Brasil comandava o braço militar da missão de paz das Nações Unidas no Haiti e por isso tinha uma atuação diferenciada em relação ao país caribenho e buscava atender humanitariamente os “refugiados” que chegavam ao nosso território. Esse trecho da fala de Danese indica as responsabilidades vinculadas ao comando da Operação MINUSTAH e como o anúncio do início da retirada das tropas realizado por Rousseff indicava uma tentativa de, gradativamente, afastar o Brasil das demandas envolvendo o Haiti.

Danese, na mesma reunião, destacou a atuação do governo brasileiro junto aos governos do Haiti, Peru e Equador. No caso do governo haitiano, o pedido foi para sensibilizar a população sobre os “perigos da imigração ilegal”. Com o governo

⁵⁹ É preciso destacar que a manutenção da MINUSTAH ou seu encerramento é prerrogativa da ONU.

⁶⁰ Reunião divulgada no portal da Câmara dos Deputados, sob o título “Imigração ilegal e tráfico de pessoas levam até 260 haitianos por dia ao Acre”, publicada em 17/04/2013 por Luis Macedo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/401356-imigracao-ilegal-e-trafico-de-pessoas-levam-ate-260-haitianos-por-dia-ao-acre/>. Acessada em: 21/04/2023.

⁶¹ Danese nasceu em São Paulo (SP), ingressou na carreira diplomática em 1981. Formado em letras, foi titular da embaixada brasileira na Argélia (2005-2009), na Argentina (2016-2020) e África Do Sul (2021). Ocupou por duas vezes o cargo de secretário-geral das Relações Exteriores (2015-2016).

peruano, o avanço mencionado foi a exigência de visto de turista para haitianos que chegavam ao país. Já o Equador manteve a política de isenção de vistos para haitianos, mas considerava a possibilidade de exigir a comprovação de recursos financeiros suficientes para a manutenção dos viajantes durante sua estadia. O subsecretário também mencionou a alta demanda por vistos na embaixada brasileira em Porto Príncipe, que era de, em média, 6.000 solicitações por mês, evidenciando que a cota anual de 1.200 vistos era insuficiente para atender sequer à demanda mensal. Outro ponto abordado por Danese foi a mudança no perfil dos migrantes haitianos, que inicialmente, de acordo com ele, eram majoritariamente jovens aptos ao trabalho, mas que passaram a incluir mulheres, crianças, idosos e pessoas doentes. A descrição da mudança no perfil dos migrantes parece indicar uma preocupação com a complexidade de um fluxo migratório que passaria a requerer mais do que apenas oportunidades de emprego, mas também acesso a serviços de saúde, educação e proteção social.

No aspecto legal, a securitização manteve-se presente, visto que o projeto de lei apresentado pelo executivo ao Congresso Nacional em 2009 seguiu engavetado. E, como sabemos, a norma vigente continuou sendo o defasado, mas oportuno, Estatuto do Estrangeiro. Somando-se ao PL, duas novas iniciativas foram apresentadas ao legislativo. Em agosto de 2013 o senador Aloysio Nunes apresentou o projeto de lei 288/2013, que buscava instituir a Lei de Migração para regular a entrada e estada de pessoas no país, somado a isso, houve uma iniciativa do Ministério da Justiça que buscou um grupo de especialistas que redigiu uma proposta de lei, mas que não seguiu adiante. Portanto, durante o comando de Rousseff a lei de 1980 foi a normativa que continuou regulamentando a entrada de migrantes no país.

É importante ressaltar que a iniciativa do Ministério da Justiça não foi a única no sentido de criar uma base, neste caso legal, para a criação de políticas públicas voltadas para o recebimento dos migrantes baseada no respeito aos direitos humanos, à Constituição brasileira e ao seu princípio de igualdade. Em 2014 foi realizada a primeira Comigrar (Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio), coordenada pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério das Relações Exteriores, que reuniu membros do governo, de organizações internacionais como Acnur, OIM, OIT, pessoas vindas de 30 países diferentes, representantes de governos estaduais e de instituições civis

envolvidas com o atendimento de migrantes. O evento foi um marco importante para a discussão da condução das políticas públicas dentro do país.

A migração, não só no Brasil, mas no mundo, é um campo em disputa, que apresenta um gradiente de abordagens que vão desde a não aceitação completa do migrante, tomado como o outro a ser combatido, até visões ancoradas no acolhimento em seu sentido pleno, com o respeito aos direitos humanos e a busca por mecanismos que possibilitem uma permanência plena e segura do migrante. E no período em questão esses dois extremos puderam ser identificados no país com a concretização dos fluxos migratórios, primeiro de haitianos, depois de outros grupos como os refugiados sírios e, em 2015, com o início de um fluxo mais acentuado de venezuelanos que ingressaram no país⁶². Mas, entre as abordagens dos extremos existe todo um universo de possibilidades que ora tendem mais para um lado, ora tendem para o outro, e, embora tenham existido iniciativas visando a construção de um modelo de política pública mais humanizado, de forma empírica o que configurou-se foi a ausência de uma atuação mais efetiva do Estado no atendimento aos migrantes, que tiveram sua situação precária denunciada diversas vezes por organizações civis e pelo governo do Acre, que foi a gestão local que mais atuou para fornecer condições mínimas aos haitianos que por ali ingressaram.

Sobre o extremo da não aceitação, o Brasil passou a conviver com manifestações de xenofobia e intolerância a partir do aumento desses fluxos, principalmente em regiões com maior concentração de migrantes, que acabavam, por falta de investimento adequado, pressionando uma variedade de serviços públicos já fragilizados, como a assistência médica, por exemplo. A presidente chegou a manifestar-se publicamente em setembro de 2015⁶³ sobre atos de xenofobia e intolerância no país. Sem mencionar nenhum caso específico, Rousseff publicou um vídeo em uma rede social em que afirmou que o Brasil, apesar de ser um país mundialmente conhecido pela fraternidade de seu povo estava vivenciando o “crescimento de um clima de preconceito e intolerância”, que repudiava estas

⁶² Neste momento, a Venezuela já fazia parte do Mercosul, tendo sido admitida em 2012 como membro pleno, período em que houve uma suspensão do governo paraguaio por ruptura institucional. O governo paraguaio configurava-se como um entrave para o ingresso da Venezuela no bloco econômico, o que fez com que durante sua suspensão o país pudesse ser admitido enquanto membro.

⁶³ Em 2015 foram registrados 717 pedidos de refúgio por parte de migrantes venezuelanos no Brasil (OBMigra, 2023).

manifestações de ódio e que o governo seguiria combatendo o preconceito, a xenofobia e a intolerância⁶⁴.

Em discurso na ONU, Rousseff reforçou a ideia da receptividade brasileira, afirmando que:

O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural, quanto social e economicamente. (ROUSSEFF, 2015)⁶⁵

Esse foi o último discurso da presidente na ONU. A fala apresenta os haitianos como refugiados, embora esse reconhecimento nunca tenha ocorrido e os haitianos nunca tenham sido recebidos enquanto tal no Brasil. A fala também continuou apresentando o país como território de acolhimento, embora a conclusão seja de que, durante seu governo, não houve a criação de uma política de recebimento que garantisse a segurança de diversos grupos migratórios (evidenciada em elementos como a demora para a concessão de documentação⁶⁶, o investimento na segurança das fronteiras, a falta de apoio adequado aos estados que funcionavam como portas de entrada para diferentes grupos, como os haitianos e, no final de seu comando, também os venezuelanos). O que houve foi a administração daquilo que se configurou como crise migratória no país, e, como afirmou Fernandes (2017), mostrou o despreparo do governo brasileiro para a condução dos desdobramentos trazidos pelos novos fluxos de migrantes. Mas, para além do despreparo, podemos indicar a falta de iniciativa para a busca de soluções rápidas que auxiliassem no atendimento dos grupos em pauta, além da permanência da securitização da questão migratória.

⁶⁴ Matéria publicada pelo portal de notícias G1 apresenta mais informações sobre a divulgação do vídeo da presidente. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/em-video-dilma-critica-manifestacoes-de-xenofobia-e-intolerancia.html>. Acessado em: 12/04/2023.

⁶⁵ Discurso da presidente da República, Dilma Rousseff, durante Abertura da 70ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acessado em: 12/11/2022.

⁶⁶ Para mais informações sobre a questão documental no Brasil consultar a pesquisa de Nicolli Ribeiro (2021). Disponível em: <file:///C:/Users/prisc/Downloads/RIBEIRO,%20Nicolli%20Bernardes.%20Estado,%20Pol%C3%ADtica%20Migrat%C3%B3ria%20e%20a%20Quest%C3%A3o%20Documental%20no%20Brasil%20-%20vulnerabilidades%20e%20acesso%20%C3%A0%20direitos%20-%20Copia.pdf>. Acessado em: 18/01/2023.

É certo que precisamos considerar que, principalmente no segundo mandato de Dilma Rousseff, o país vivenciou uma grave crise política e institucional⁶⁷ que impediu uma plena gestão por parte da presidência, fazendo com que as atenções estivessem voltadas para a manutenção do cargo - o que, mesmo diante dos esforços aplicados, resultou em seu impedimento. Dessa forma, Michel Temer (antes vice-presidente, eleito juntamente com Rousseff) assumiu o comando do país em 31 de agosto de 2016, dando novos rumos para a condução das políticas públicas migratórias, como veremos a partir de agora.

3.3 Governo Michel Temer

Michel Temer assumiu o país em meio à crise institucional e política instaurada e que deu margem para a deposição de Dilma Rousseff em agosto de 2016. Coube ao eleito vice-presidente assumir o comando do país primeiro como interino, a partir de maio de 2016 (quando o processo contra a então presidente foi iniciado), e depois como presidente de fato, responsável por finalizar o mandato iniciado em 2015. Sob o comando de Rousseff, o governo buscou dar continuidade ao modelo de política externa iniciado por Lula em que a prioridade era o aprofundamento da integração sul-americana, seguido pela busca pela inserção do Brasil em escala global (incluindo a tentativa de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU), embora o modelo tenha enfraquecido durante o governo de Rousseff, como aponta Silva (2022).

Em maio de 2016 Temer nomeou José Serra⁶⁸ para a condução do Ministério das Relações Exteriores. Em seu discurso de posse, o novo ministro indicou a ruptura com o modelo que vinha sendo adotado desde 2003. Ele apresentou dez diretrizes que conduziram seus trabalhos na pasta, e iniciou sua fala prometendo romper com

⁶⁷ Em 02 dezembro de 2015, o então presidente da Câmara de Deputados, Eduardo Cunha, anunciou o acolhimento do pedido de impeachment contra Rousseff.

⁶⁸ José Serra é um político de carreira filiado ao PSDB, nascido em 1942. Foi deputado federal pelo estado de São Paulo (assumindo em 1987 e 1991). Foi eleito senador em 1994, mas optou por atuar nos ministérios para os quais foi nomeado, tendo atuado no comando do Ministério do Planejamento e mais tarde no Ministério da Saúde, no qual permaneceu até 2002 quando deixou o cargo para concorrer ao posto de presidente da república. Foi prefeito e governador de São Paulo, eleito senador pelo estado. Em foi candidato à presidência da república concorrendo com Luiz Inácio Lula da Silva (2002) e Dilma Rousseff (2010). Mais tarde tornando-se senador e Ministro do governo Temer.

“conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”; além de fomentar acordos bilaterais para o livre comércio, afirmando que embora o multilateralismo fosse uma boa opção, ele não aconteceu de forma concreta e o país necessitava de ações práticas. Se comprometeu ainda a “renovar o Mercosul para corrigir o que precisa ser corrigido”, trazendo em primeiro plano o livre-comércio, que de acordo com ele estava deixando a desejar.

No que diz respeito ao foco desta pesquisa, após definir as diretrizes, Serra fez um adendo sobre a proteção das fronteiras brasileiras, seguido pela continuidade do atendimento aos brasileiros no exterior. O controle de fronteiras foi o tema central abordado pelo novo ministro ao tratar da questão migratória, além da garantia de proteção aos brasileiros no exterior. Embora a questão migratória não tenha sido mencionada diretamente, ela está implícita nesse contexto, especialmente ao ser seguida pela declaração de que os migrantes brasileiros no exterior continuariam recebendo assistência. Isso reforça a ideia de que as políticas migratórias estavam sendo conduzidas de forma sutil, mas alinhada às prioridades governamentais, com um enfoque particular na segurança e na proteção dos brasileiros fora do país.

Aqui encerro as diretrizes, mas se eu tivesse que acrescentar uma a mais, me alongar, que valeria a pena se alongar, eu citaria uma que temos que cumprir, colaborando com os ministérios da Justiça, da Defesa e da Fazenda, no que se refere à Receita Federal: a proteção das fronteiras, hoje o lugar geométrico do desenvolvimento do crime organizado no Brasil, vamos ter isso claro, que se alimenta do contrabando de armas, contrabando de mercadorias, que é monumental, e do tráfico de drogas. Em especial, nos empenharemos em mobilizar a cooperação dos países vizinhos para uma ação conjunta contra essas práticas criminosas que tanto dano trazem ao nosso povo e à nossa economia. Por último, não menos importante, quero reafirmar meu compromisso com as comunidades brasileiras no exterior e o bom funcionamento de nosso serviço consular. Continuaremos a dar atenção prioritária à garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros, onde quer que eles estejam. (SERRA, 2016)⁶⁹

Temer, em seu discurso na abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas (20 de setembro de 2016)⁷⁰, iniciou sua fala apresentando a “vocalização de abertura ao mundo” do Brasil. Isso significa que, o discurso de país

⁶⁹ Discurso de posse de José Serra. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acessado em: 13/04/2023.

⁷⁰ Discurso disponível na biblioteca da presidência: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua>. Acessado em: 10/04/2023.

receptivo continuou ressoando nos espaços de manifestação internacional do governo brasileiro. Junto a isso, o presidente apresentou uma crítica ao protecionismo, às manifestações de intolerância, xenofobia e entrincheiramento que resultariam em maior vulnerabilidade social. Defendendo o respeito aos direitos humanos, Temer também insistiu em seu discurso na necessidade de reforma do Conselho de Segurança da ONU, que buscasse garantir a participação de novos membros e o multilateralismo, o que representa uma certa dissonância com a condução da política externa apresentada por Serra.

Um dia antes Temer discursou na Reunião de Refugiados e Migrantes também da ONU⁷¹, evento que reuniu líderes governamentais e da Organização das Nações Unidas para discutir os direitos de refugiados e migrantes, bem como compartilhar responsabilidades sobre as populações deslocadas. Nessa fala, que antecedeu a recém-apresentada, o presidente trouxe aquilo que acreditava, ou pretendia fazer acreditar, como característica inerente à composição do povo brasileiro:

O Brasil é um país que se ergueu com a força de milhões de pessoas de todos os continentes. Valorizamos nossa diversidade. Os imigrantes deram – e continuam a dar – contribuição significativa para o nosso desenvolvimento. Mais do que isso, são parte essencial de nossa própria identidade. (TEMER, 2016)

Junto a isso, o presidente afirmou que o Brasil havia recebido, nos últimos anos, 95 mil refugiados de 79 nacionalidades distintas e que estava em andamento um engajamento para o reassentamento desses sujeitos, bem como tramitava no parlamento uma nova lei de migrações com o objetivo da não criminalização do migrante.

Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde. E trabalhamos com as Nações Unidas para assegurar agilidade aos procedimentos de concessão desse status. Também com nossos irmãos latino-americanos estamos empenhados em múltiplas iniciativas em favor dos refugiados. (TEMER, 2016)

O discurso, apesar de muito favorável ao recebimento e acolhimento de migrantes no Brasil, causou controvérsia - trazendo dados de refúgio que não se

⁷¹ Discurso disponível na biblioteca da presidência: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-eua>. Acessado em: 10/04/2023.

aproximavam da realidade. No referido período o país tinha, enquanto de fato reconhecidos, apenas 8.863 refugiados (CONARE, Abril, 2016), que não se aproximavam dos 95 mil apresentados por Temer durante sua fala. O Ministério da Justiça divulgou uma nota para a imprensa no sentido de esclarecer os números indicados pelo presidente⁷².

Esclarecimento sobre concessão de vistos humanitários aos haitianos
Brasília, 20/9/16 - O Brasil abriga como refugiados aproximadamente 85 mil haitianos e 9 mil estrangeiros de outras 79 nacionalidades, sendo 2.300 sírios. A concessão de vistos humanitários aos haitianos está em consonância com a "Declaração e o Plano de Ação do Brasil", aprovado na Conferência Cartagena+30, em 2014, onde a região da América Latina e Caribe constituiu um grande marco, ampliando a definição de refugiado para além da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, e prevendo em seu conceito também os deslocamentos motivados por desastres naturais, causas climáticas e ação do crime organizado. Diversos países, coordenados por Suíça e Noruega, defendem a adoção dessa ampliação de conceito, conhecida como "Iniciativa Nansen", que, culminou, em outubro de 2015, no lançamento de "Agenda de Proteção". A "Declaração de Nova York" aprovada nesta segunda feira, em Assembleia da ONU, reconheceu a possibilidade de iniciativas regionais em relação ao tema de refugiados, reforçando a iniciativa da Conferência Cartagena+30. O posicionamento da América Latina e Caribe está na vanguarda.

A nota emitida pelo Ministério indicava que o visto humanitário criado pelo CNlg para a regularização dos haitianos seria equivalente ao status de refugiado e representaria uma ampliação do reconhecimento desse direito. No entanto, na prática, esse visto servia apenas para regularizar a permanência dos migrantes, sem garantir a não-devolução ou outros direitos previstos pelo Estatuto dos Refugiados. É importante destacar que, retoricamente, como já mencionado, haitianos e venezuelanos⁷³ eram frequentemente tratados como refugiados, mesmo sem receber a proteção mais abrangente que esse status oferecia e oferece. Essa abordagem acabava por projetar uma imagem de acolhimento amplo, mas na realidade, a prática não encontrava proximidade com os discursos.

Retomando a atuação do Ministério das Relações Exteriores, José Serra permaneceu à frente da pasta por pouco tempo. Em março do ano seguinte (2017), Aloysio Nunes assumiu o cargo após o pedido de demissão de Serra, que alegou motivos pessoais. No entanto, os desacordos entre os discursos do presidente e do

⁷² A nota foi publicada na íntegra pelo portal de notícias G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/temer-diz-que-ha-95-mil-refugiados-no-brasil-dados-oficiais-falam-em-88-mil.html>. Acessado em: 10/04/2023.

⁷³ Lembrando que neste período os venezuelanos no Brasil não tinham, enquanto grupo, reconhecimento de seu status de refugiado.

ministro podem ter contribuído para sua saída. Vale destacar que Aloysio Nunes, antes de assumir o ministério, foi o senador que apresentou o projeto de lei para a nova Lei de Migração (PLS 288/2013). Ao assumir o cargo, Nunes discursou sobre sua visão para a condução da política externa do país, destacando um cenário de incertezas em que:

[...] tendências preocupantes que se acumulam: o protecionismo repaginado, o aumento da retórica anti-imigração, a atribuição a causas externas de problemas cuja solução, na verdade, depende muitas vezes de remédios de natureza e aplicação local. (NUNES, 2017)

Nunes, assim como seus antecessores, reafirmou a prioridade das relações regionais, destacando o Mercosul, e evidenciou sua preocupação com a situação da Venezuela (importante lembrar que o país estava suspenso do bloco desde 02 de dezembro de 2016)⁷⁴.

Não posso deixar de lembrar a preocupação, cada vez mais presente, com a escalada autoritária do governo venezuelano, que nos últimos anos esteve presente entre os grandes temas em debate. A nossa posição frente à Venezuela é emblemática do papel que queremos desempenhar na América Latina e no mundo. Nossa solidariedade irrestrita com aqueles que lutam pela liberdade nesse país irmão é a reafirmação do princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil democrático. (NUNES, 2017)

Nesse contexto, é importante destacar que, antes da suspensão da Venezuela do Mercosul, o governo venezuelano, sob a liderança de Nicolás Maduro, tratou o impeachment de Dilma Rousseff como um golpe ⁷⁵, inclusive afastando de forma indefinida o embaixador venezuelano de suas atividades no Brasil e rompendo relações políticas e diplomáticas, evidenciando o não reconhecimento da legitimidade do governo de Michel Temer. Essa postura do governo venezuelano gerou tensões diplomáticas entre os dois países, especialmente no que diz respeito à condução das relações bilaterais e à política externa do Brasil em relação à Venezuela. A suspensão da Venezuela do Mercosul, ocorrida posteriormente, intensificou ainda mais o

⁷⁴ A suspensão aconteceu depois do vencimento do último prazo acordado em setembro do mesmo ano para que o país cumprisse obrigações de adesão ao Mercosul. Estas obrigações envolviam a livre circulação de mercadorias e o cumprimento da cláusula democrática.

⁷⁵ Informações publicadas em diversos veículos de comunicação no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/veja-repercussao-do-afastamento-de-dilma-entre-paises-e-lideres.html>. Disponível também em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-04/maduro-diz-que-processo-de-impeachment-de-dilma-ameaca-toda-america>.

distanciamento entre os dois governos⁷⁶. Mais que isso, no âmbito das migrações, como bem apontou Aloysio Nunes, o Brasil adotou a política de acolhimento dos migrantes venezuelanos também como uma forma de se contrapor ao governo de Nicolás Maduro. Ao receber os venezuelanos, o Brasil destacava as dificuldades enfrentadas pela população do país vizinho, ao mesmo tempo em que reafirmava que aqueles que buscassem refúgio no Brasil seriam recebidos. Essa postura reforçava o “princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos”, um valor que o governo de Maduro era acusado de violar, posicionando o Brasil como defensor dos direitos humanos em contraste com as práticas do regime venezuelano.

A partir da saída de Dilma Rousseff, observou-se um rompimento claro entre o governo brasileiro e o venezuelano, intensificado pela necessidade de continuar recebendo migrantes venezuelanos como parte de um discurso que condenava as políticas de Nicolás Maduro. Esse contexto demonstra que o acolhimento de venezuelanos, bem como a impossibilidade de um controle mais rígido nas fronteiras, estava diretamente relacionado às decisões de política externa do Brasil. Esse posicionamento foi reforçado pela reaproximação com o governo dos Estados Unidos e, posteriormente, pelo não reconhecimento das eleições presidenciais que reelegeram Maduro para mais um mandato na Venezuela.

O embate diplomático entre os dois países persistiu durante todo o mandato de Temer. Inclusive, o Brasil foi membro do chamado Grupo de Lima, articulação realizada inicialmente por chanceleres de 12 países⁷⁷ e iniciada em 8 de agosto de 2017, na capital peruana, para discutir a situação da Venezuela, firmando o documento intitulado Declaração de Lima que estabeleceu diretrizes a serem adotadas para “contribuir para a restauração da democracia naquele país por meio de uma solução pacífica e negociada” (Declaração de Lima, 2017). O documento

⁷⁶ Destaco o seguinte trecho do comunicado publicado em 31 de agosto de 2016 e republicado na página on-line do partido dos Trabalhadores: “El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en resguardo de la legalidad internacional y solidaria con el pueblo de Brasil, ha decidido retirar definitivamente a su Embajador en la República Federativa de Brasil, y congelar las relaciones políticas y diplomáticas con el gobierno surgido de este golpe parlamentario. De igual forma, iniciaremos un conjunto de consultas para apoyar al pueblo de esta hermana Nación, que ha visto vulnerado su sistema democrático y desesperanzado en sus conquistas socioeconómicas”. Documento disponível na íntegra em: <https://pt.org.br/blog-secretarias/venezuela-condena-golpe-de-estado-contra-presidenta-dilma-rousseff-en-brasil/>.

⁷⁷ Fizeram parte do primeiro encontro representantes dos governos da Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru. Declaração disponível no portal do governo: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima. Acessada em: 03/05/2023.

apresentou dezesseis declarações, incluindo a condenação da ruptura da ordem democrática na Venezuela, o não reconhecimento da Assembleia Nacional Constituinte, nem dos atos que dela emanassem, por seu caráter ilegítimo, além da “preocupação com a crise humanitária que o país enfrenta e sua condenação ao governo por não permitir a entrada de alimentos e medicamentos em apoio ao povo venezuelano” (Declaración de Lima, 2017).

Desde a posse de Temer o governo brasileiro passou a denunciar situações de violação de direitos humanos atribuídas ao governo venezuelano. Em matéria publicada em 09 de fevereiro de 2018⁷⁸, o jornal Folha de São Paulo publicou que o presidente criticou Nicolás Maduro e afirmou que Brasil e Venezuela passavam por um embate diplomático. O conteúdo também trouxe informações sobre o anúncio do reforço na segurança da fronteira com a Venezuela e que o efetivo do exército na região passaria de 100 para 200 soldados, além da realização do incremento de agentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal no estado de Roraima. O anúncio do aumento na segurança esteve seguido de uma citação que recortou parte da fala de Temer em que o presidente discorreu sobre os migrantes: “eles saíram por fome, saíram por falta de medicamento, saíram por conta da crise que está acontecendo lá, mas, ao mesmo tempo, isso sobrecarrega e muito o Estado [brasileiro] e a cidade [receptora]” (TEMER citado por Folha de São Paulo, 2018).

A fala do presidente indicava um endurecimento nas políticas relacionadas ao recebimento dos migrantes venezuelanos, com ênfase no controle de fronteiras. Essa postura foi confirmada pelos números apresentados pelo CONARE, que revelam as solicitações de refúgio e seus deferimentos durante o período em que Michel Temer esteve no comando do país. Até 2018, no final de seu mandato, os venezuelanos, enquanto grupo, ainda não haviam obtido o status de refugiados, apesar do posicionamento favorável do governo e das declarações feitas na Declaração de Lima e em outros fóruns internacionais. Ao final de 2018, havia 81.855 solicitações de refúgio de venezuelanos pendentes no CONARE, evidenciando a discrepância entre o discurso internacional e a realidade do tratamento desses migrantes no Brasil.

As medidas adotadas pelo governo Temer deram início à Operação Acolhida, que mobilizou instituições públicas, civis e organismos internacionais em um esforço

⁷⁸ Matéria publicada no portal de notícias do jornal Folha de São Paulo, em 09 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/brasil-e-venezuela-enfrentam-embate-diplomatico-diz-temer.shtml>. Acessada em: 20/04/2022.

coordenado para atender os milhares de migrantes venezuelanos concentrados principalmente em Pacaraima e Boa Vista, no estado de Roraima. Nesse contexto, por meio da publicação de decretos e medidas provisórias, o presidente direcionou a condução das políticas públicas migratórias, que antes eram lideradas principalmente por resoluções normativas emitidas pelo CNlg, até então o principal órgão responsável pela elaboração de políticas para migrantes no Brasil. A operação foi estruturada a partir de três eixos principais: ordenamento da fronteira, abrigo e interiorização. Este último eixo, a interiorização, destacou-se como uma das estratégias de política migratória que mais diferenciou o modelo de recepção dos venezuelanos em relação ao dos haitianos no Brasil. A interiorização visava distribuir os migrantes por diferentes estados do país, promovendo maior possibilidade de inserção laboral e alívio da sobrecarga nas cidades fronteiriças.

Especificamente sobre a interiorização, o presidente Temer, em discurso proferido durante uma visita ao estado de Roraima, destacou que a principal preocupação das ações do governo estava relacionada à proteção do território nacional e à segurança da população de Roraima. Embora tenha mencionado a importância do respeito aos direitos humanos, o presidente deixou claro que as preocupações centrais que motivaram a ação do Estado estavam voltadas para a preservação da segurança e integridade do Brasil e de sua população fronteiriça, evidenciando uma abordagem mais securitária no tratamento da crise migratória.

Este é um aspecto principal que nos traz ao estado de Roraima: proteger, digamos, a integridade territorial do estado de Roraima, proteger os habitantes do estado de Roraima, porque, a senhora governadora e todos mencionaram o fato de que os venezuelanos vindos para cá, eles são obrigados a trabalhar e muitas vezes trabalham tirando emprego daqueles roraimenses que também anseiam pelo emprego. Então, essa é uma questão que nós temos que levar adiante, e para tanto, meus amigos, eu também quero, de um lado, estou falando aqui do ângulo territorial, portanto da preservação do território brasileiro, da preservação dos empregos nacionais, mas devo também mencionar também acentuadamente, a questão dos direitos humanos. É claro que aqui já se manifestaram todos, com muita, digamos assim, preocupação, quase piedade, daqueles venezuelanos que são obrigados a sair de seus país, sem desejá-lo, porque saem porque não há condições de vida no Estado venezuelano. (TEMER, NBR, 2018)⁷⁹

⁷⁹ Decupagem própria de fala apresentada em vídeo no canal NBR, e disponibilizado pelo portal de notícias G1: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/temer-anuncia-forca-tarefa-para-cuidar-do-fluxo-migratorio-de-venezuelanos-em-roraima.ghtml>. Acessado em: 14/04/2023.

Inicialmente, Temer enfatiza a necessidade de proteger a "integridade territorial" e a população de Roraima, sugerindo que a presença de migrantes venezuelanos está afetando negativamente o mercado de trabalho local ao competir por empregos com os residentes do estado. Esse enfoque ressalta um discurso securitário e econômico, no qual a chegada dos migrantes é vista como uma ameaça à estabilidade local, reforçando a visão de que o controle da migração é necessário para proteger os interesses nacionais. É interessante perceber como internamente a narrativa destoava daquela usada para abordar o tema das migrações em eventos internacionais, como os já citados.

Essa abordagem não esteve presente apenas na retórica, foi concretizada na intensificação do controle de fronteira e ficou ainda mais evidente com a sanção da nova Lei de Migração em 25 de maio de 2017. Nesse momento, Temer vetou dezoito trechos do texto, entre eles o artigo 118, que previa anistia aos imigrantes que tivessem ingressado no Brasil até 6 de julho de 2016, independentemente de sua situação migratória anterior, seguindo os moldes da última anistia realizada pelo governo brasileiro em 2009. A justificativa para o veto esteve relacionada à impossibilidade de selecionar os imigrantes que seriam beneficiados com a regularização do direito de permanência no país. Segundo o documento apresentado pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional⁸⁰, os vetos foram justificados por "contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade".

O argumento de "interesse público" usado para o veto é vago e pode ser aplicado de maneira generalista para justificar qualquer ação governamental, sem especificar claramente o que está em jogo. Isso remete ao uso do conceito de "segurança nacional" presente na vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro, que foi substituído pela nova legislação. Especificamente no caso do artigo que tratava da anistia, a justificativa apresentada foi no sentido de que não haveria como controlar ou selecionar os imigrantes que seriam beneficiados, dificultando a gestão do fluxo migratório e a preservação de critérios considerados de interesse do Estado.

O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre

⁸⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5311541&disposition=inline>. Acessada em: 20/05/2023.

durante a *vacatio legis*⁸¹ possa requerer regularização com base no dispositivo.

Por discricionariedade do Estado, entende-se a capacidade de seleção daqueles que receberiam o direito de permanecer de forma regularizada no país. O indeferimento dos trechos da legislação limitou avanços no sentido do desenvolvimento de uma política migratória voltada para o acolhimento do migrante no país e, como apontam Redin e Bertoldo (2019), a nova lei constituiu uma tentativa de abordagem pautada em princípios trazidos pelos Direitos Humanos, mas, embora contenha esta carga principiológica e normativa, os vetos parciais, a regulamentação e sua aplicação caminharam na contramão, no sentido do controle e da securitização.

O governo Temer, apesar de mais breve, esteve envolvido em marcos importantes no campo das políticas migratórias, como o aumento do fluxo de venezuelanos, que gerou uma crise humanitária e levou ao início da Operação Acolhida, especialmente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista. Outro ponto de destaque foi a aprovação da nova Lei de Migração, na qual o governo teve influência na definição do texto final sancionado. Além disso, há um terceiro ponto relevante para esta pesquisa: o fim da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti). Embora tenha ocorrido durante o mandato de Temer, o encerramento da missão não foi uma escolha do governo brasileiro, mas uma determinação das Nações Unidas, aprovada em 13 de abril de 2017. A ONU estabeleceu um prazo de seis meses para a retirada gradual das tropas que compunham a missão, marcando o fim de um período importante de intervenção no Haiti.

Rousseff já havia anunciado a redução do contingente brasileiro e da atuação no Haiti, mas o processo se estendeu até 15 de outubro de 2017, quando a ONU encerrou oficialmente a missão, após a realização das eleições presidenciais no referido país⁸². É importante destacar que, paralelamente ao encerramento da missão no Haiti, e durante o governo Temer no Brasil, houve uma redução significativa nas solicitações de refúgio em 2016. Essas solicitações, geralmente feitas por haitianos migrantes que ingressavam pela via terrestre no país e utilizavam o pedido de refúgio como forma de garantir e regularizar sua permanência, caíram para 646, enquanto no

⁸¹ Corresponde à vacância da lei, ou seja, período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência.

⁸² O presidente eleito no Haiti em 2017 foi Jovenel Moïse Jovenel.

ano anterior (2015) havia sido registradas 14.465 solicitações de haitianos que já se encontravam no Brasil.

A redução no número de solicitações não pode ser atribuída ao fim da missão no Haiti. O que encontramos nesse período é um conjunto de fatores que podem ter contribuído para tornar o Brasil menos atrativo, em função do cenário político e econômico e, principalmente, do fortalecimento dos mecanismos de controle adotados em vários pontos das fronteiras terrestres. Isso aconteceu não só no Brasil, mas em outros países da América Latina que funcionavam como rota para o movimento migratório haitiano. Em discurso na ONU proferido em 2017, Temer trouxe a temática da articulação entre países da América do Sul para a segurança nas fronteiras, atribuindo a ação exclusivamente ao combate ao tráfico de pessoas, de armas, drogas e à lavagem de dinheiro.

Mas, de forma empírica, a articulação entre alguns países operou para reduzir o ingresso de migrantes haitianos, como pudemos acompanhar nas colocações já apresentadas e identificadas em declarações de diferentes agentes do Estado. Práticas como esta indicam que o período de Temer à frente do governo deixou um legado de políticas migratórias marcadas por contradições, onde o discurso humanitário coexistiu com práticas de controle e seletividade no acolhimento.

3.4 Governo Jair Bolsonaro

Jair Messias Bolsonaro assumiu a presidência da República em 2019 e no primeiro mês de seu mandato, rompeu com o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM). O Pacto adotado pela Assembleia Geral da ONU em 2018 e assinado por 164 países, incluindo o Brasil, teve como objetivo estabelecer compromissos para a condução das políticas migratórias pautadas nos direitos humanos, garantindo direitos básicos aos migrantes a partir de 23 objetivos para a cooperação internacional sobre o tema. O documento, que não era composto por normas, estabelecia exclusivamente compromissos com a pauta migratória. Isso significa que o imediato rompimento com os objetivos funcionou como uma mensagem clara dos novos contornos que adotados para a condução das ações públicas voltadas

aos migrantes no Brasil. Sobre a decisão o presidente fez um comentário em uma de suas redes sociais:

O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não migrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros. (BOLSONARO, 2019)⁸³

Mesmo antes de ser eleito, Bolsonaro usou a pauta migratória no sentido oposto de seus antecessores - que seguiram amparados por uma retórica calcada no acolhimento e no respeito aos direitos humanos (mesmo que isso tenha permanecido majoritariamente no campo do discurso). Enquanto candidato, ele rompeu com essa dinâmica e alinhou-se ao posicionamento de países como os Estados Unidos, presidido no período pela extrema-direita trumpista⁸⁴. Em 2015 o pré-candidato, em discurso, referiu-se a imigrantes haitianos, senegaleses, iranianos, bolivianos e sírios como “escória do mundo” (MARTINS, 2022). Essas e outras manifestações reforçam a afirmação de Mendes e Menezes, em que “a questão migratória tornou-se um tópico no debate ideológico de setores que deram sustentação à candidatura de Jair Bolsonaro” (2019) e isso pode ser identificado em inúmeros momentos em que o candidato, e depois presidente, associou a configuração econômica e social estabelecida na Venezuela com a gestão governamental do espectro político tomado como esquerda no Brasil.

A crise do país vizinho serviu como forma de criticar oponentes políticos, rememorando as relações entre os governos de Lula e Rousseff com o comando do governo venezuelano, identificadas em falas como “temos que entender que eles [imigrantes venezuelanos] estão fugindo de uma ditadura apoiada pelo PT⁸⁵” (BOLSONARO citado por Folha de São Paulo, 2018⁸⁶). Da mesma forma, os referidos presidentes foram acusados por Bolsonaro de financiarem o governo cubano através de mecanismos como o programa Mais Médicos, onde a maioria dos postos de

⁸³ Mensagem veiculada na página pessoal do presidente na rede social Twitter e citada em matéria do portal de notícias Revista Exame, disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-sobre-imigrantes-nao-e-qualquer-um-que-entra-em-nossa-casa/>.

⁸⁴ Donald Trump fez uso de uma plataforma anti-migratória para ampliar seu eleitorado nos Estados Unidos, estabelecendo o compromisso de reduzir o ingresso de migrantes no país.

⁸⁵ Referência ao Partido dos Trabalhadores pelo qual Rousseff e Lula foram eleitos presidentes do Brasil.

⁸⁶ Matéria publicada em 24 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/povo-venezuelano-nao-e-mercadoria-para-ser-devolvido-diz-bolsonaro.shtml>. Acessada em 13/05/2023.

trabalho eram ocupados por médicos cubanos⁸⁷. Enquanto candidato o deputado licenciado afirmou que, se eleito, expulsaria os médicos cubanos com a aplicação do exame Revalida⁸⁸ e em seu plano de governo constava o seguinte trecho: “Nossos irmãos cubanos serão libertados. Suas famílias poderão imigrar para o Brasil. Caso sejam aprovados no Revalida, passarão a receber integralmente o valor que lhes é roubado pelos ditadores de Cuba!” (Proposta de Plano de Governo, 2018)⁸⁹.

Sobre os venezuelanos afirmou que “tem gente que está fugindo da fome e da ditadura e tem também gente que a gente não quer no Brasil” (BOLSONARO citado por Folha de São Paulo, 2018). Nesse sentido o ministro do exterior, Ernesto Araújo⁹⁰, ainda antes de assumir o cargo, já orientava o tom da condução das políticas voltadas aos migrantes, ressaltando que o país retiraria a assinatura do Pacto Global de Migração porque era direito do Brasil conduzir suas políticas migratórias de forma soberana, sem a interferência internacional. Via rede social, após o anúncio sobre a sua futura nomeação, Araújo publicou:

O Brasil buscará um marco regulatório compatível com a realidade nacional e com o bem-estar de brasileiros e estrangeiros. No caso dos venezuelanos que fogem do regime [do presidente venezuelano Nicolás] Maduro, continuaremos a acolhê-los, mas o fundamental é trabalhar pela restauração da democracia na Venezuela. (ARAÚJO citado por EBC, 2018)⁹¹

A campanha de Bolsonaro, assim como sua atuação enquanto presidente estiveram amparadas pela ideia de combate aos sistemas políticos considerados por ele de esquerda. Nesse sentido, Cuba e Venezuela eram acionados como exemplos políticos negativos e governos a serem combatidos; aos migrantes oriundos desses territórios a retórica oscilava paradoxalmente entre a perspectiva de acolhimento

⁸⁷ É importante frisar que o acordo entre governo brasileiro e cubano, iniciado em 2013 quando Rousseff presidia o país, estipulava que apenas as vagas não ocupadas seriam destinadas aos médicos de Cuba. A prioridade era para profissionais brasileiros e os postos não preenchidos por nacionais eram então disponibilizados para profissionais de países parceiros e apenas as vagas não preenchidas nos dois processos eram destinadas aos médicos cubanos, ou seja, os profissionais eram a última opção para garantir o atendimento em determinadas regiões do país.

⁸⁸ Revalida é o exame aplicado permitir que médicos formados fora do Brasil atuem no país. A única possibilidade de atuação sem a revalidação do diploma de medicina estava no Programa Mais Médicos. A declaração acerca da “expulsão” dos cubanos foi publicada em matéria no portal de notícias G1, disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/14/cuba-decide-deixar-programa-mais-medicos-no-brasil.ghtml>.

⁸⁹ Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf.

⁹⁰ Araújo foi chanceler do governo Bolsonaro entre 1 de janeiro de 2019 e 29 de março de 2021, sendo substituído por Carlos França que permaneceu no cargo até o final do mandato presidencial.

⁹¹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-brasil-vai-deixar-pacto-global-de-migracao>.

daqueles que “fugiam das ditaduras de esquerda” até o impedimento do ingresso e permanência destes e de outros sujeitos migrantes, ancorados no controle de fronteiras e na visão do migrante como mal a ser combatido apregoada pela extrema-direita da qual fazia parte. Em visita aos Estados Unidos o presidente apoiou a construção do muro proposto por Donald Trump⁹² durante uma entrevista concedida ao canal Fox News (18 de março de 2019) justificou dizendo que “a maioria dos imigrantes não tem boas intenções” e mais adiante faz uma crítica sobre a política migratória francesa, “quem é favorável ao socialismo deve olhar para a experiência da França, que abriu suas fronteiras a todo tipo de refugiado sem seleção ou filtro; é um mau exemplo”⁹³.

No mesmo dia em que concedeu a entrevista, no âmbito das ações concretas, Bolsonaro emitiu o Decreto nº 9.731/2019. O documento dispensou o visto de visita para nacionais da Austrália, Canadá, Estados Unidos e Japão. O ato ocorreu de forma unilateral, considerando que os respectivos países continuaram a exigir visto aos brasileiros, interrompendo com a prática do respeito à bilateralidade na exigência de vistos, afetando inclusive a proteção aos brasileiros que migravam e viajavam para os territórios em tela. A ação de extinguir a exigência de visto para estes nacionais demonstra que o controle no ingresso de pessoas foi seletivo, favorecendo grupos que tinham como origem os quatro países contemplados no documento. O impacto de uma decisão como essa também afetava brasileiros à medida que os países envolvidos adquiriram total liberdade para ampliar o controle sobre o ingresso de pessoas oriundas do Brasil sem que qualquer recrudescimento de contrapartida pudesse ser efetivado por parte do governo brasileiro, considerando a já estabelecida isenção de visto.

Uma mudança significativa que será possível identificar na análise do período em que Bolsonaro esteve à frente do governo é o distanciamento das políticas migratórias de uma questão fortemente vinculada à política externa do país, contrapondo os demais governos discutidos nesta pesquisa. Isso em decorrência dos novos rumos que a política externa do país adotou, como afirma Silva (2022), ancorada numa crítica ao multilateralismo fomentado pelo Partido dos Trabalhadores,

⁹² A construção de um muro na fronteira com o México era uma proposta de Donald Trump para reduzir a imigração irregular nos Estados Unidos.

⁹³ Trechos da entrevista publicados pelo jornal Folha de São Paulo em 19/03/2019. Disponível em: [bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump](#).

na crítica “anti-globalista”, em mudanças da política externa estadunidense sob o governo de Trump, crítica ao governo chinês e outros aspectos de ordem internacional. Desta forma, os pontos que serão evidenciados estarão voltados para decisões de âmbito interno e mais próximos do Ministério da Justiça e Segurança Pública e das diretrizes por ele estabelecidas.

O primeiro fato que precisa ser destacado e que configura um dos objetos centrais dessa pesquisa, foi o reconhecimento pelo CONARE do status de refúgio aos migrantes venezuelanos, efetivado na reunião de 14 de junho de 2019⁹⁴. O Comitê ligado ao Ministério da Justiça definiu por unanimidade o reconhecimento, a partir de uma discussão que permeou as reuniões por cerca de um ano (tendo início quando o Ministério do Exterior, ainda sobre o comando de Temer, passou a tratar a Venezuela como um território com evidente violação de direitos)⁹⁵. A decisão permitiu o deferimento em bloco de milhares de solicitações de refúgio realizadas por venezuelanos, agilizando um processo até então moroso e ampliando a proteção do grupo, principalmente quanto ao princípio básico do refúgio que diz respeito a não-devolução, mecanismo que garante o direito de permanência dos sujeitos que acessam esse modelo de proteção. Martino e Moreira (2020) falam sobre essa transição utilizando o conceito de *labelling* (rotulação) de Roger Zetter (2007), de acordo com as autoras aos migrantes venezuelanos no Brasil foram sendo “atribuídos diferentes rótulos” até que o refúgio fosse reconhecido, relacionando esse último “rótulo” a reorientação da política externa brasileira voltada para o país vizinho.

Os venezuelanos, antes da decisão do CONARE, possuíam exclusivamente o direito ao visto humanitário em princípio criado para receber haitianos, mas que foi estendido para outras nacionalidades como os sírios e os próprios venezuelanos (através da Autorização de Residência Temporária, definida pela RN nº 126 de 2017 do CNlg e pela Portaria Interministerial nº 9 de 2018). Considerando que esse modelo de visto foi uma decisão temporária criada pelo CNlg, mas que acabou tornando-se permanente, o refúgio, a princípio, traria maior segurança para os migrantes reconhecidos a partir desse status. Mas decisões posteriores, adotadas pelo comando do próprio Ministério da Justiça colocaram essa proteção em cheque, contrariando,

⁹⁴ Ata da reunião disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_140.pdf

⁹⁵ Será possível observar a decisão em detalhes no capítulo acerca das políticas migratórias voltadas aos venezuelanos.

mesmo que inconstitucionalmente, a base da Lei de Refúgio no Brasil. A primeira dessas ações foi a Portaria nº 666⁹⁶ de 26 de julho de 2019, publicada pelo ministro responsável pela pasta, Sérgio Moro⁹⁷. O documento dispôs sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tivesse praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, embora o Capítulo XI do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 já regulamentasse as medidas de retirada compulsória do país - abarcando a deportação, repatriação e expulsão. Na portaria assinada por Moro estão descritas as pessoas que poderiam ser consideradas perigosas, de acordo com o artigo 2º seriam as pessoas que tivessem praticado ato contrário à Constituição Federal ou que tivessem envolvimento com:

I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; e V - torcida com histórico de violência em estádios. (Portaria do Ministro nº 666/2019)

A publicação estabeleceu que a pessoa notificada da deportação teria o prazo de 48 horas para a defesa e, após transcorridos os dois dias, seria sumariamente retirada do país, sem estabelecer nenhum tipo de proteção aos solicitantes de refúgio ou refugiados. Outro ponto importante é que sobre o acesso à informação dessas deportações o dispositivo menciona a Lei de Acesso à Informação, afirmando que as medidas previstas no artigo estariam sujeitas às restrições estabelecidas pela LAI. Sobre essa diretriz apresentada no parágrafo 5º, do artigo 2º da portaria, ficaria explicada toda e qualquer restrição ao acesso de informações calcada nos pontos em que a LAI estabelece sigilo, o que impediria o acompanhamento dos casos envolvendo deportações sumárias.

A portaria foi um retrocesso, retomando a abordagem das migrações a partir do paradigma da segurança nacional, desrespeitando a Lei de Migração aprovada em 2017 e violando a Constituição Federal que garante o direito a presunção de

⁹⁶ A Portaria do Ministro nº 666/2019 está disponível no endereço: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/280/1/REVOGADO_PRT_GM_2019_666.pdf.

⁹⁷ Sérgio Moro ficou nacionalmente conhecido por ser o juiz federal responsável pelo processo que condenou em primeira instância Luiz Inácio Lula da Silva. Depois da grande repercussão ele abandonou a magistratura para comandar o Ministério de Justiça e Segurança Pública no governo Bolsonaro, no qual manteve-se até abril de 2020.

inocência, a ampla defesa com o respeito ao devido processo legal. Nesse sentido a Defensoria Pública-Geral da União⁹⁸ publicou nota técnica acerca da portaria avaliando a normativa do MJSP. O documento avaliou a portaria apresentando considerações gerais:

Conforme indicado em seu art. 1º, a portaria sob análise pretende regular aspectos inerentes ao controle migratório de entrada no país, com a delimitação de hipóteses de impedimento e, além disso, a possibilidade de medidas compulsórias de saída, a partir de critérios de interesse e segurança nacional, por meio da denominada "deportação sumária". Contudo, o que se percebe com a introdução no ordenamento jurídico brasileiro e, mais especialmente, na legislação migratória, da expressão "pessoa perigosa", com um rol extremamente vago de hipóteses, ou ainda a estipulação de procedimentos com prazos bastante curtos para defesa e cumprimento, é a adoção por via transversa de um paradigma de securitização das migrações não mais acolhido no Brasil, em especial após a edição da Lei nº 13.445/2017.

Abrangeu adiante: a) a questão da criação do conceito jurídico indeterminado de "pessoa perigosa"; b) a preocupação com a restrição à publicidade e motivação dos atos administrativos já citada, que impediria a "ciência dos motivos" de cada medida de impedimento de ingresso e deportação dos migrantes; c) o instituto de deportação sumária, sem previsão em lei e que permitia, inclusive, a deportação de solicitantes de refúgio; d) a prisão cautelar para deportação e da competência para a decisão nos processos de deportação sumária, que seria decidida pelo chefe da respectiva unidade da Polícia Federal (ficando o agente responsável por processar a medida, decidir e executar). Desta forma, a nota técnica evidenciou em detalhes, apresentados aqui de forma bastante resumida, como a portaria configurou um flagrante desrespeito às normas em vigência no Brasil, criminalizando o migrante em seu sentido estrito, permitindo inclusive a prisão daqueles que fossem, de alguma forma, e a critério de um agente da Polícia Federal, considerados "pessoa perigosa", ampliando a insegurança e a vulnerabilidade dos migrantes no país, que sob qualquer justificativa, ou mesmo na ausência delas, poderiam ser presos e retirados do país.

Ante todo o exposto, conclui-se pela presente nota técnica e num exame apenas preliminar da matéria em razão da urgência do tema, que a Portaria MJ nº 666/2019 viola diversos dispositivos da Constituição, da Lei nº

⁹⁸ A nota técnica foi publicada no mesmo dia em que a Portaria nº 666 foi divulgada no Diário Oficial da União e estava assinada por João Freitas de Castro Chaves, Gustavo Zortéa da Silva e Ana Luisa Zago de Moraes, então defensores públicos e membros do grupo de Trabalho Nacional "Migrações, Apatridia e Refúgio". Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/portaria-666-2019-trata-se-de-uma-nota-tecnica-para-analise-juridica-da-portaria-no-666-do-ministro-de-estado-da-justica-e-seguranca-publica-publicada-no-diario-oficial-da-uniao-de-26-de-julho-de/>.

13.445/2017 (Lei de Migração) e da Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio), especialmente pela violação à garantia do devido processo legal no âmbito migratório, ao contraditório e à ampla defesa, pelas razões acima expostas.

A normativa permaneceu em vigência até outubro do mesmo ano, tendo a validade de cerca de três meses, sendo substituída pela Portaria nº 770/2019⁹⁹. A substituição ocorreu depois de críticas da sociedade civil, da Procuradoria-Geral da República e em vias da ministra Rosa Weber decidir o pedido liminar de inconstitucionalidade da Portaria. A normativa usada para a substituição foi publicada em 11 de outubro de 2019¹⁰⁰ e continuou dispondo sobre “pessoa perigosa”, mas foi vista como um recuo no modelo de regulamentação estabelecido pela Portaria anterior, considerada um abuso por diversos setores da sociedade (públicos e privados)¹⁰¹. A partir da nova publicação, houve o reconhecimento da impossibilidade de defesa no prazo de 48 horas, estendido para 5 dias (ainda instaurando um processo mais curto que o necessário para a devida defesa do migrante). O documento também assentou, em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a necessidade de registro, explicitando que as ações deveriam “constar nos sistemas de controle migratória da Polícia Federal” (Brasil, Portaria nº 770, MJSP, 2019). A Portaria em questão seguiu vigente por todo o governo de Bolsonaro¹⁰² e manteve a responsabilidade da Polícia Federal em instaurar e decidir os procedimentos de deportação (artigo 6º)¹⁰³.

As medidas adotadas pelo Ministério da Justiça deram o tom das políticas migratórias no referido mandato, com o já anunciado recrudescimento no controle das fronteiras que pôde ser concretizado de forma mais radical durante a pandemia de Corona Vírus que afetou o mundo e operou como justificativa para reduzir o fluxo de migrantes no Brasil. É certo que houve a necessidade de reduzir o trânsito de pessoas entre os países nesse período, a fim de reduzir o índice de contágio do vírus, mas o que pudemos acompanhar internamente foram medidas desproporcionais

⁹⁹ A Portaria permanecia em vigor até o final da realização dessa pesquisa, em outubro de 2024.

¹⁰⁰ Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_770_DE_11_DE_OUTUBRO_DE_2019.pdf.

¹⁰¹ Vide nota pública assinada por 32 instituições acerca do tema. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2019/10/Nota-p%C3%BAblica-portaria-770-assinada.pdf>.

¹⁰² A portaria, até a data da última consulta constava no portal do governo sem revogação expressa. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/281>.

¹⁰³ A título de informação, até a última consulta realizada em agosto de 2023, com o governo do país novamente sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva, a Portaria nº 770 permanecia vigente, não tendo sido revogada até a data indicada.

evidenciadas através da aplicação de normas distintas para o fluxo terrestre e aéreo no país, e que tiveram como foco inicial apenas os migrantes venezuelanos. Isso ocorreu depois que em 6 de fevereiro de 2020 foi sancionada a Lei 13.979 que tratou do enfrentamento da emergência de saúde pública envolvendo a transmissão de COVID-19.

A partir da lei, foram sendo editadas portarias que regulamentaram a entrada de pessoas no país, em 2020 foram 25 publicações com esta finalidade, a primeira delas (17 de março) tratou especificamente da proibição do ingresso de “estrangeiros oriundo da República Bolivariana da Venezuela”. O que reforça o argumento da estratégia da utilização da pandemia para fins de controle de migrantes no país, visto que no período da publicação não havia registro de casos do vírus no país vizinho, enquanto nos países em que havia um alto índice de contágio, não houve nenhum tipo de restrição inicial ao ingresso de visitantes oriundos desses territórios (não havendo, inclusive, nenhum controle sobre os voos, ou qualquer tipo de medida para evitar a entrada de pessoas infectadas que pudessem chegar pelos aeroportos internacionais espalhados pelo país). Dois dias depois da primeira medida, as restrições¹⁰⁴ foram estendidas para um quadro mais geral de países, a partir deste momento incluindo regiões mais afetadas pela calamidade gerada pelo contágio do vírus. E em 27 de março foi restringida a entrada de qualquer estrangeiro via aérea, salvo exceções. Inicialmente com a validade de 30 dias, a medida foi prorrogada e teve a duração de quatro meses. Acerca especificamente dos venezuelanos, diferentes portarias foram sendo expedidas impedindo o ingresso desses migrantes, mesmo depois que o fluxo em aeroportos e rodovias foi normalizado.

É importante destacarmos que o fluxo de pessoas por via terrestre foi restringido por muito mais tempo que os fluxos aéreos. Além disso, a Portaria CC MJSP MINFRA nº1, de 29 de julho de 2020, possui trecho que define que o descumprimento das restrições geraria “inabilitação de pedido de refúgio” e a Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, que previa restrições para circulação de pessoas pelas rodovias, outros meios terrestres e aquaviários trazia algumas exceções para a permissão do trânsito de pessoas entre os países, mais especificava em seu artigo 3º, parágrafo 4º. “Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios

¹⁰⁴ Portarias Interministeriais nº 125 e nº 126 de 19 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm.

terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso V do **caput** não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela”.

O impacto das medidas de restrição para a circulação de pessoas via terrestre pode ser verificado no número de solicitações de refúgio realizadas nos anos de 2020 e 2021. Assim como é possível identificar a redução no número de concessões de refúgio aos venezuelanos principalmente no ano de 2021, quando apenas 150 pessoas receberam o deferimento de suas solicitações por parte do CONARE.

Solicitações de refúgio realizadas por venezuelanos no Brasil						
Ano	Solicitações realizadas	Solicitações apreciadas	Deferimentos de solicitações	Processos extintos / arquivados ¹⁰⁵	% relativa ao total de solicitações realizadas	Extensão dos efeitos
2019	53.713	28.133	20.902	5.485 / 1.739	65,1%	5
2020	17.385	46.192	24.030	18.618 / 1.880	60,2%	1.664
2021	22.856	11.429	150	8.579 / 347	78,5%	2.227
2022	33.753	20.718	2.947	14.482 / 1.720	67%	1.567

Fonte: Organização própria/ Dados CONARE

As solicitações de refúgio são uma forma de acompanhar os fluxos migratórios, visto que ambos os grupos (tanto venezuelanos quanto haitianos) usaram do mecanismo de solicitação para permanecer de forma regularizada no país enquanto perdurasse a tramitação dos processos. Isso ocorre porque a solicitação gerava um protocolo que possibilitava a obtenção de documentos – como a carteira de trabalho –, ampliando as chances de inserção laboral desses migrantes e garantindo a não deportação (proteção alterada após a publicação da Portaria nº 770). É possível afirmar que esse foi um recurso usado também pelos venezuelanos, pois, mesmo antes do reconhecimento do status de refúgio aos nacionais da Venezuela, as

¹⁰⁵ “A Resolução Normativa do CONARE Nº 23, de 30 de setembro de 2016, alterada pela Resolução Normativa do CONARE Nº 28, de 20 de dezembro de 2018, elenca as seguintes condições para o arquivamento do processo de solicitação de refúgio: não renovação do protocolo, após seis meses do vencimento (salvo motivo de força maior devidamente comprovado), sair do território nacional sem previamente comunicar ao CONARE, permanecer fora do território nacional por mais de noventa dias pelo período de um ano (ainda que realize comunicação de viagem ao CONARE)” (Refúgio em Números, 2020).

solicitações já eram feitas em volume considerável, sendo os venezuelanos a nacionalidade com o maior número de pedidos nos últimos anos. Mas é substancial afirmar que os dados não são suficientes para ilustrar todo o fluxo de migrantes, tendo em conta que havia o visto humanitário, ao qual muitos migrantes de ambos os grupos recorreram e havia ainda aqueles que permaneciam indocumentados no Brasil. Mas para os objetivos iniciais dessa pesquisa, é suficiente considerar esses dados para ilustrar a condução das políticas públicas das quais a tese é constituída, sabendo que entre 2019 e 2022 foram mais de 24 mil solicitações de refúgio realizadas por haitianos no Brasil, com apenas 794 em 2021 e 208 em 2022, indicando uma redução drástica no ingresso de haitianos no Brasil ao final do governo Bolsonaro.

Dados da Polícia Federal indicam que em 2020 2.901 pessoas foram deportadas através da fronteira terrestre brasileira e 368 tiveram sua solicitação de permanência no país negada. Junto dessas informações vemos o decréscimo no número de solicitações de refúgio apreciadas, prolongando a espera de milhares de pedidos oriundos de venezuelanos. Então, se por um lado houve o reconhecimento do status de refúgio aos venezuelanos, como movimento - motivado por fatores ideológicos - esse reconhecimento esteve acompanhado de outras ações que limitaram o acesso destes migrantes ao território brasileiro.

O início do governo Bolsonaro foi marcado por uma mudança na condução da política externa do país (Hirst e Maciel, 2022), com a nomeação de Ernesto Araújo como ministro das relações exteriores¹⁰⁶, com uma ampla reestruturação interna e com a desconstrução de ações adotadas por governos antecessores - como o fechamento de sete embaixadas em 2020¹⁰⁷. O discurso ideológico alinhado com governos de extrema direita, como o trumpista, coincidem com ações como o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente da Venezuela¹⁰⁸ em 2019.

¹⁰⁶ Araújo esteve à frente do ministério entre 2019 e 2021. Foi ministro de segunda classe até que 2018 quando recebeu o título do que convencionamos chamar no Brasil de embaixador (ministro de primeira classe).

¹⁰⁷ Decreto nº 10.348, de 13 de maio de 2020 estabeleceu cumulatividades de embaixadas brasileiras no Caribe e na África. Foram encerradas as atividades em Freetown (Serra Leoa) e Monróvia (Libéria). Outros 5 ficam em países do Caribe: Saint George's (Granada), Roseau (Dominica), Basseterre (São Cristóvão e Névis), Kingstown (São Vicente e Granadina) e Saint John (Antígua e Barbuda). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10348.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.348%2C%20DE%2013,no%20Caribe%20e%20na%20C3%81frica.

¹⁰⁸ Juan Guaidó era presidente da Assembleia Nacional da Venezuela e líder da oposição, se autointitulou presidente interino do país, em janeiro de 2019, por denunciar fraude no processo eleitoral do país. O governo de Trump declarou apoio a Guaidó, assim como Bolsonaro que reconheceu a legitimidade da presidência de Guaidó. Outros países da América do Sul fizeram o mesmo: Paraguai,

Manifestações xenofóbicas de Bolsonaro também foram uma marca em seu mandato, entre elas podemos destacar três manifestações públicas sobre uma visita a região de São Sebastião em Brasília, em uma delas as palavras utilizadas pelo então presidente foram as seguintes:

Eu estava [...] em São Sebastião, em Brasília. A moto lá, tinha mais um pessoal da segurança comigo e etc. Eu parei numa esquina, tirei o capacete e olhei pra trás, tinha umas duas três meninas bonitinhas, de uns 14, 15 anos de idade, me chamou atenção. Menina bonitinha, sábado, né? E por que me chamou a atenção? Me chamou a atenção porque eram parecidas. Eu vi que apareceu mais uma, mais outra, eu desci da moto e perguntei, posso entrar? Entrei. Tinha umas quinze meninas dessa faixa etária, 14, 15, 16 anos, todas muito bem arrumadas, tinham tomado banho, tavam fazendo o cabelo, venne-zu-e-la-nas. Estavam se arrumando pra quê? Alguém tem ideia, quer que eu fale? [intervenção de um membro da mesa: pode falar] Eu vou falar. [intervenção de outro membro da mesa: pra fazer programa?] Pra fazer programa! Vocês acham que elas queriam fazer isso? Qual era a fonte de sobrevivência delas? Essa. (BOLSONARO, CANAL UOL, 2022)¹⁰⁹

Esta e outras falas proferidas pelo presidente¹¹⁰ podem ser caracterizadas como discursos de ódio, quando este é definido como linguagem deprecia um indivíduo ou grupo de pessoas com base em determinadas características, como origem étnica, sexo, idade e orientação sexual (Oliveira et al., 2022). Isso inclui o preconceito ao migrante¹¹¹ e caracterizam-se como elementos que ampliam a vulnerabilidade dos envolvidos, dificultando o acesso ao trabalho, aos serviços públicos e as relações de forma geral com a comunidade na qual este sujeito está inserido, representando peso equivalente ao que Scotson e Elias (2000) apresentaram a respeito da fofoca na comunidade estudada por eles na Inglaterra. Quando a pessoa que ocupa o mais alto posto de comando do país manifesta opiniões enviesadas, preconceituosas e xenofóbicas, sem nenhum tipo de implicação legal sobre seus atos, isso de alguma forma, traz consequências e influencia todos aqueles que com seu

Peru, Equador e Colômbia. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/brasil-diz-que-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>.

¹⁰⁹ O Canal Uol publicou na plataforma YouTube um apanhado com as três manifestações de Bolsonaro acerca do tema. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZPJnNI4sQ8>.

¹¹⁰ Bolsonaro não foi o único de seu governo a disseminar mensagens xenofóbicas, Risso (2022) cita uma publicação em rede social do então ministro da educação, Abraham Weintraub, em que ele ridiculariza a pronúncia de chineses ao falarem a língua portuguesa.

¹¹¹ O número de materiais jornalísticos que denunciam o aumento do preconceito ao migrante é vasto, nesse sentido separamos apenas três fontes a título de ilustração. ONU: imigrante vive xenofobia no Brasil e desmonta mito de país acolhedor, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/06/28/onu-estrangeiro-vive-xenofobia-no-brasil-e-desmonta-mito-de-pais-acolhedor.htm?cmpid=copiaecola>.

discurso encontram identificação. Foi nesse cenário que o mandato de Jair Messias Bolsonaro foi encerrado em 31 de dezembro de 2022.

DUAS FORMAS DE RECEBIMENTO

4. HAITIANOS NO BRASIL

A população haitiana enfrenta uma instabilidade política crônica que dificulta tanto o desenvolvimento quanto o acesso a direitos básicos. Golpes políticos e ditaduras resultaram em um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,535 em 2021 (Human Development Reports, 2022). Esta situação de instabilidade tem suas raízes na independência do Haiti, o primeiro território da América Latina a se desvincular de sua colônia, a França. A falta de oportunidades e as dificuldades enfrentadas no país impulsionaram e continuam impulsionando o deslocamento de uma parcela considerável de haitianos, estimulando a manutenção de uma cultura da diáspora. Cerca de metade da população haitiana vive em países estrangeiros, com destaque para os Estados Unidos, França, Canadá e países do Caribe (Handerson, 2015).

Este *habitus*¹¹² imigrante faz com que os haitianos cresçam acompanhando a trajetória de membros de suas famílias que deixam o território de origem, criando um paralelo com a própria história do povo haitiano, quando africanos foram forçados a migrar e escravizados na colônia francesa. Embora os haitianos contemporâneos não sejam deslocados forçados, um conjunto de fatores impulsiona a mobilidade humana, originando o termo diáspora haitiana e fortalecendo a mobilidade entre aqueles oriundos do Haiti. Esses fatores vão além do envio de remessas financeiras que auxiliam na manutenção e sobrevivência dos que ficaram, impactando também a economia nacional e mesclando sentidos morais e históricos. Assim, migrar e todos os aspectos relacionados tornam-se mecanismos de diferenciação para os haitianos (Handerson, 2015).

Tendo em conta essa breve descrição, fica claro que a cultura da migração haitiana não se constituiu a partir de 2010, quando um maior número de haitianos

¹¹² *Habitus Imigrante*, de acordo com Oliveira e Kulaitis pode ser entendido como um sistema de disposições que pode trazer facilidades ou motivar a migração e os processos de integração que ocorrem a partir dos deslocamentos dela oriundos. Para saber mais sobre o conceito e a correlação que os autores fazem da teoria de *habitus* apresentada por Bourdieu, buscar *Habitus Imigrante e Capital de Mobilidade: a Teoria de Pierre Bourdieu Aplicada aos Estudos Migratórios*, 2017.

passou a buscar o Brasil como destino. Ela obviamente já existia, mas não incluía o Brasil como país almejado ou considerado pelos haitianos como um destino promissor. Então, por que o país se tornou uma nova possibilidade para esse grupo de migrantes? Alguns fatores podem ser destacados como impulsionadores, responsáveis por tornarem o Brasil uma rota facilitadora para o ingresso em outros países ou uma possibilidade de país destino. Não pretendo esgotar todas as motivações que compuseram o escopo dos movimentos iniciados em 2010 com a chegada de um número maior de haitianos ao Brasil, mas destacar aspectos importantes que colaboraram para a busca por esse novo destino.

O Haiti é um país situado no Caribe, numa ilha que abriga seu território e o da República Dominicana, numa região extremamente vulnerável a catástrofes climáticas, incluindo deslizamentos, furacões, tempestades e períodos de secas. Sua população de cerca de 11,5 milhões de pessoas¹¹³ convive com a já mencionada instabilidade política¹¹⁴, além do alto custo e escassez de alimentos que geram alta insegurança alimentar para mais de 4 milhões de pessoas (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2021). A distância entre sua capital, Porto Príncipe, e Brasília é de cerca de 4.600 quilômetros, mas as maiores distâncias entre os dois territórios parecem estar no preconceito advindo da falta de conhecimento sobre a história e a cultura haitiana. Esta cultura mescla uma herança da colonização francesa com a forte manutenção de raízes africanas reorganizadas pelos povos escravizados, que, assim como no Brasil, vivenciaram uma migração forçada.

4.1 O estreitamento das relações a partir da MINUSTAH

O governo brasileiro estreitou relações com a população haitiana quando assumiu a responsabilidade pelo comando da operação das forças militares na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). A missão foi estabelecida após a criação da Resolução 1.529 de 2004, que inicialmente firmou uma

¹¹³ A título de comparação, no mesmo período, a cidade de São Paulo tinha uma estimativa populacional de cerca de 12 milhões de pessoas (IBGE). Isso facilita a observação da dimensão das pessoas afetadas pela sequência de crises que assola o povo haitiano.

¹¹⁴ Essa instabilidade permanece presente no país. Em 2021 o presidente Jovenel Moïse foi assassinado, gerando mais uma vez um vácuo no comando do pequeno país, que ainda não conseguiu alçar meios para garantir subsídios para a manutenção de um governo representativo.

Força Multinacional Interina (MIF), para apenas mais tarde estabelecer a Missão de Paz que foi chefiada pelo governo brasileiro. Essa ação, que antecedeu a MINUSTAH, era formada por Canadá, Chile, EUA e França¹¹⁵ - membros do recriado Grupo de Amigos do Haiti, do qual o Brasil passou a fazer parte. França e Haiti¹¹⁶ têm uma relação histórica que remonta à colonização do território, anteriormente chamado de Saint-Domingue.

Este é um exemplo das dinâmicas internacionais que foram estruturadas e reconfiguradas ao longo dos séculos, estendendo-se muito além da adoção da Resolução nº1.529. Essas interações incluem fatores que vão além da mera intenção de apoiar a reorganização do Haiti; elas abarcam estratégias internas e externas adotadas pelos países envolvidos. Aqui, refiro-me não apenas aos membros iniciais da Missão de Paz, mas também aos que se juntaram posteriormente à missão, incluindo o Brasil. Reconhecer essas dinâmicas, muitas vezes históricas, ajuda a entender as motivações e os contextos mais amplos que moldam as políticas e as ações internacionais na região¹¹⁷.

Isso significa dizer que as diferentes missões realizadas no Haiti estiveram permeadas por uma série de interesses que não se restringiam apenas aos dos países membros da MIT, mas também aos do próprio governo brasileiro, que liderou as operações da missão de paz no país. Como já foi mencionado, o governo brasileiro durante o período Lula buscava expandir sua influência e relevância internacional, e a liderança da MINUSTAH alinhava-se com os objetivos definidos pela sua política

¹¹⁵ A França manteve uma relação de exploração com o Haiti, colonizando-o como Saint-Domingue e utilizando trabalho escravo africano no plantio de cana-de-açúcar e café. Embora o Haiti tenha conquistado sua independência em 1804, sofreu desde o início do século XIX com as consequências dessa independência, incluindo a não aceitação internacional e um isolamento econômico que transformou o Haiti - de grande produtor e exportador, a um país de agricultura de subsistência. O isolamento e a instabilidade permitiram intervenções externas, embargos e outras ações que mantiveram a antiga colônia sob o controle das grandes potências mundiais, criando barreiras ao desenvolvimento econômico e à estabilidade política.

¹¹⁶ Para entender melhor essa relação obras como “Novo Mundo: A história da Revolução Haitiana” (Dubois, 2022) e “Os Jacobinos Negros” (James, 2000).

¹¹⁷ Eugenio Diniz (2005) afirma que embora o Brasil tenha votado favoravelmente à resolução 1.529, que criou a MIF, o país não aceitou fazer parte dessa Força, aparentemente por considerar que a referida resolução estabeleceu uma missão de imposição de paz (calcada no Cap. VII da Carta das Nações Unidas) e o Brasil era favorável ao estabelecimento de uma missão de manutenção de paz (baseada no cap. VI da Carta, mais tarde entendida pelo governo em questão como base da resolução 1.542, que estabeleceu a continuidade da missão no Haiti, agora interpretada pelos agentes brasileiros como uma operação de manutenção da paz. Aspectos que diferenciam os dois modelos de missão podem ser observados no texto de Andrade, Hamann e Soares, A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades (2019), que aborda a amplitude e o propósito das missões que podem ser *peacemaking*, *peacekeeping*, *robust peacekeeping*, *peace enforcement* ou *peacebuilding*.

externa, desenhados por agentes que estavam em posição de comando no país. Conforme destacam Hamann e Teixeira, “do ponto de vista diplomático, a MINUSTAH foi um importante instrumento de política externa quando o Brasil buscava por espaços de maior protagonismo na cena internacional, sobretudo como ator relevante na América Latina e Caribe” (2017).

A contribuição do Brasil à missão de paz no Haiti não foi a primeira participação do Brasil em missões promovidas pela organização, o país já colaborava com iniciativas como esta desde a atuação nos Bálcãs em 1.948, mas a atuação no Haiti foi a mais relevante na história da política externa do país. Enquanto Estados Unidos, Reino Unido e França defendiam a criação de uma missão rápida com foco na segurança pública, especialmente no combate às gangues, o Brasil, juntamente com Chile e Argentina, propunha uma abordagem mais abrangente, buscando dar um novo rumo para as missões de paz. Esses países latino-americanos defendiam que a MINUSTAH deveria ter um papel político que incluísse o apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, complementado por assistência humanitária. A referida definição das funções políticas da missão ganhou força e se expandiu durante os 13 anos em que o Brasil esteve à frente da operação no Haiti.

Neste processo, o Brasil participou não apenas do envio de tropas para o país caribenho (cerca de 37 mil militares no decorrer de mais de uma década), mas também das negociações que resultaram na ação efetiva impetrada no país. Na perspectiva estratégica, a participação como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas¹¹⁸ foi a forma como o governo brasileiro garantiu maior visibilidade e potencial de participação diante das decisões internacionais e, segundo o embaixador Paulo Roberto Fontoura e o conselheiro Eduardo Uziel, esta participação se tornou um *locus* privilegiado para os objetivos políticos do modelo de política externa adotados pelo Brasil (2017), incluindo aqui as diretrizes formuladas para a missão realizada no Haiti.

A motivação divulgada para a instauração da Missão de Paz está relacionada a uma série de conflitos armados ocorridos na cidade de Gonaives que poderiam chegar até a capital, Porto Príncipe, e que fizeram com que o então presidente, Jean-Bertrand Aristides, abandonasse o Haiti (ANDRADE e col., 2019). Nesse cenário

¹¹⁸ Desde a redemocratização o país atuou como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, entre 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; e 2010-2011.

ocorreu a missão chefiada pelo Brasil que, como descreveu Souza Neto (2018), não foi uma missão de paz clássica, por estar envolta em um ambiente complexo, com a presença de violência generalizada. O autor também afirma que o envolvimento brasileiro no Haiti “parece ser fruto da percepção de que um papel de liderança é garantido pela participação ativa na resolução de problemas e tensões que afetam o sistema internacional”. Porém, ressalta que, ao fazer essa escolha, o Brasil acaba assumindo um risco, ao utilizar a liderança na Missão de Paz no Haiti como mecanismo para ocupar um lugar de destaque, alcançando responsabilidades equivalentes com as de um país membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Nesse contexto, o país passa a depender do êxito de sua participação na missão para que os objetivos almejados em relação à política externa possam se tornar mais palpáveis.

Isso significa dizer que, para os objetivos traçados pelo governo do presidente Lula, o sucesso da Missão de Paz no Haiti estava diretamente relacionado com as futuras posições que poderiam ser ocupadas pelo país internacionalmente. Entretanto, é importante ressaltar que os interesses do referido governo na MINUSTAH não se resumem apenas à ambição de obter uma cadeira permanente no CSNU. A liderança na missão também refletia a intenção do Brasil de garantir a estabilidade regional, fortalecendo tanto seu próprio território quanto a América Latina como um todo. Ao estabilizar o Haiti, o Brasil contribuía para a segurança e o desenvolvimento de uma região que, historicamente, faz parte de sua área de influência. Além disso, os argumentos de ajuda humanitária e a criação de mecanismos para a estabilidade do Haiti foram legítimos. O governo brasileiro via na missão uma oportunidade de projetar valores de solidariedade e cooperação internacional, ao mesmo tempo em que fortalecia suas credenciais diplomáticas.

Dessa forma, a participação na MINUSTAH pode ser vista como um componente estratégico multifacetado da política externa brasileira, que buscava não apenas o prestígio internacional, mas também a construção de um ambiente mais seguro e cooperativo no continente. Essa dinâmica precisa refletir para além das iniciativas internacionais e realizadas em território haitiano, mas também nas decisões internas do Brasil, que deveriam estar em consonância com as práticas que se buscava implementar na construção da Missão de Paz no Haiti. E aqui temos um indicativo da importância da condução das políticas públicas de regularização do

ingresso e permanência dos haitianos que estava diretamente vinculado não apenas com os discursos críticos às políticas migratórias internacionais restritivas do norte global, mas também às novas práticas que o Brasil buscava introduzir quanto às missões de paz empreendidas pelas Nações Unidas.

4.2 O CONARE e o CNlg na constituição das políticas de recebimento dos haitianos a partir de 2010 e a criação do visto humanitário

CONARE e CNlg são dois órgãos-chave para compreender como as medidas para o recebimento de haitianos e venezuelanos foram implementadas no Brasil. O CONARE, por ser o órgão responsável pelo reconhecimento da condição de refúgio, atua tanto no reconhecimento individualmente quanto na concessão coletiva para grupos oriundos de um mesmo território. Já o CNlg, até a mudança na legislação em 2017 e a criação da Operação Acolhida, era o principal órgão responsável pela formulação de ações federais voltadas ao recebimento de migrantes no Brasil (Cabe destacar que, embora seja um conselho, o órgão possui a prerrogativa de emitir Resoluções Normativas e Resoluções Recomendadas).

Diante desse contexto, analisaremos como os primeiros grupos de haitianos foram recebidos e regularizados pelos respectivos órgãos. O objetivo é compreender quais foram as ações adotadas ou negligenciadas e a abordagem direcionada ao tema nas reuniões de ambos os órgãos. Para isso foram consultadas mais de 150 atas registradas entre janeiro de 2010 e dezembro de 2022 do CONARE e do CNlg. As discussões destacadas dão ênfase aos espaços em que os temas mais circularam (a depender do entendimento acerca do status de refúgio de cada grupo).

No ano de 2010, os migrantes haitianos e a situação do seu país de origem foram mencionados na primeira ata do CNlg. Isso significa que a temática perpassa por muitos dos documentos analisados, ganhando maior destaque em alguns períodos ou sendo colocado em segundo plano, variando de acordo com alguns aspectos identificados pela pesquisa. A) O contexto estabelecido pelo ingresso desses migrantes no país. B) Os acontecimentos vivenciados no Haiti e a relação do Brasil com esses acontecimentos. C) Variando de acordo com o modelo de política

externa adotada pelo governo brasileiro (lembrando que foram quatro presidentes que estiveram no comando do país durante o período pesquisado e que a abordagem de cada um deles foi distinta quanto às tratativas relacionadas à migração, como já evidenciado na seção que abordou cada um deles). D) Influenciado ainda pelo papel do CNlg na criação de políticas públicas voltadas aos migrantes no Brasil (considerando que o Conselho muda sua vinculação do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o Ministério da Justiça, em 2019). E) Estando também relacionado com a dimensão do CONARE e o crescimento de sua estrutura de funcionamento. Todos estes fatores incidem sobre a temática e sobre o modelo de recepção adotado pela administração pública brasileira, isso não significa que são os únicos pontos de influência, mas são aqueles que alcançamos ao longo da reflexão sobre o ingresso e permanência desses migrantes no Brasil.

A reunião de fevereiro de 2010 é presidida por Paulo Sérgio de Almeida com a participação de outros 17 conselheiros, 3 observadores e 3 convidados¹¹⁹, nesse momento o Conselho permanecia vinculado ao Ministério do Trabalho e do Emprego. O tema Haiti é trazido apenas na abertura realizada pelo presidente, sem aprofundamento posterior. Ele cita o terremoto ocorrido no país e “a situação calamitosa que dele resultou” acrescentando que os acontecimentos “vem provocando um movimento, em vários países, no sentido de anistiar os haitianos que neles se encontram em situação irregular, no ensejo de evitar deportá-los de volta ao país que, hoje, encontra-se desestruturado” (Brasil, CNlg fevereiro de 2010). Se observarmos essa afirmação a partir da posição que os membros buscavam garantir ao conselho dentro e fora do Brasil, compreendemos que essa fala não deve ser ignorada, representando uma indicação da posição que os conselheiros devem adotar com relação ao tema, levando em conta a necessidade de não apresentar qualquer postura que pudesse desabonar o órgão e o próprio governo brasileiro enquanto país receptivo.

Sobre o tema Luciano Pestana (conselheiro representante do Ministério da Justiça) acrescentou que a comunidade haitiana no Brasil era muito pequena, há época com cerca de 400 membros. Ele destaca que não houve um aumento no ingresso destes migrantes no país após o terremoto, fato que atribui a falta de

¹¹⁹ A apresentação da configuração do Conselho auxilia na compreensão e reconstituição do andamento dos trabalhos e permitirá compreender como mudanças impactaram não apenas no registro das ações, mas também na dinâmica de discussão e de atuação do órgão.

condições dos haitianos para deixar seu país de origem. Nota-se que, nesse primeiro momento a questão ainda não recebe destaque por parte dos membros do Conselho que parecem não vislumbrar um impacto futuro gerado por um aumento no ingresso desses migrantes no país. Isso pode ser identificado, não apenas pela forma pontual com que foi tratada na reunião de fevereiro, mas pela ausência do tema nas discussões das reuniões subsequentes ocorridas nos meses de março, abril, maio, junho, agosto, setembro e outubro.

A situação foi diferente no Comitê Nacional para Refugiados. Na reunião realizada em março de 2010, os conselheiros abordaram a questão de um grupo de haitianos que havia ingressado no Brasil pelo estado de Mato Grosso do Sul. De acordo com a representante do DPF, Gilse Landgraf, os migrantes haitianos estavam sem informação de como deveriam proceder para regularizar a permanência no país e, em decorrência da falta de informação, não sabiam se deveriam fazer a solicitação de refúgio. A profissional ressaltou que a Polícia Federal não poderia orientar nesse sentido, considerando que os agentes policiais “não eram preparados”, “não tinham atribuição para isso” e “não tinham recursos também” para definir qual procedimento deveria ser adotado para a regularização do grupo. Tendo isso em conta, solicitou que outras esferas atuassem na orientação e determinassem qual seria o caminho para decidir a permanência desses migrantes no Brasil.

Ricardo Martins Rizzo, representante do Ministério das Relações Exteriores no CONARE, afirmou que o Itamaraty havia tomado providências (na ata não consta quais foram) destacando que “o tema preocupava bastante porque era uma coisa inédita a quantidade de pessoas de nacionalidade haitiana procurando o Brasil, pedindo refúgio ou não” (CONARE, Março, 2010). A proposta foi que o tema deveria ser discutido de forma mais ampla e poderia ser abordado enquanto um seminário paralelo no XII Congresso da ONU a se realizar na Bahia.

É preciso destacar que, nesse momento em que a preocupação do representante do MRE foi expressa, o Brasil poderia ter recebido, no máximo, 401 haitianos (sabendo que esse foi o total de ingressos registrados em 2010, de acordo com dados do OBMigra). Para facilitar no entendimento da dimensão desse dado, no mesmo ano o Brasil registrou a permanência de cerca de 46 mil migrantes¹²⁰ novos

¹²⁰ Dado disponível no portal DataMigra, relativo ao ano de registro de 2010. Disponível em: <https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sisMigraAnoRegistro>.

migrantes, o que significa que proporcionalmente o grupo não chegava a representar 0,9% desse total, portanto numericamente inexpressivo. A questão central está no ineditismo e no fato de que, em conjunto com instituições governamentais, estava-se buscando definir se os haitianos seriam ou não reconhecidos como refugiados.

A necessidade de envolver outras instâncias governamentais na decisão ficou evidenciada a partir da fala do coordenador-geral do CONARE, Renato Zerbini Ribeiro Leão, que afirmou ter enviado um comunicado ao Ministro da Justiça¹²¹, ao Secretário Executivo, ao Secretário Nacional de Justiça e ao Diretor de Estrangeiros no Ministério da Justiça, com o objetivo de articular um esforço conjunto para tratar da temática haitiana. Essa passagem registrada em ata demonstra que as decisões não circularam exclusivamente no universo do Comitê, havendo a participação ativa de diferentes agentes do governo, indicando a multiplicidade de esferas envolvidas nas decisões acerca das ações voltadas ao reconhecimento do refúgio no Brasil. Isso também indica que a interpretação das normas vigentes variou de acordo com o entendimento dos agentes envolvidos, caso contrário bastaria a lei que rege a concessão de refúgio no país para definir quem seriam os sujeitos de direito.

É preciso considerar que, de acordo com a Lei nº 9.474 temos basicamente dois incisos do artigo 1º que poderiam dar suporte aos pedidos de refúgio dos haitianos. Enquanto sujeitos individuais, alguns poderiam alegar “fundados temores de perseguição” em seu país de origem (visto a instabilidade política configurada no Haiti). Obviamente, essa não é a razão que justificaria o deferimento de todas as solicitações de refúgio feitas por haitianos que ingressaram no Brasil. Mas, o Estatuto do Refugiado permite ainda que o reconhecimento seja realizado a partir de uma condição coletiva, para a qual todos os nacionais de um determinado país ou região podem estar submetidos. Essa condição para o reconhecimento da situação de refúgio prévio para um determinado conjunto de sujeitos ultrapassa a perseguição individual para considerar também aspectos que incidem sobre os nacionais enquanto grupo. Na lei isso está descrito no inciso III do artigo 1º: “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (1997)¹²².

¹²¹ O último ministro da justiça do governo Lula (2007-2010) foi Luiz Paulo Barreto, assumiu em 10 de fevereiro de 2010 e seguiu na função até 31 de dezembro do mesmo ano.

¹²² É preciso destacar que a hipótese III, que alicerça o reconhecimento do refúgio, é um trecho da lei que corresponde a uma ampliação do texto oriundo da Convenção das Nações Unidas relativa ao

Para entendermos como este critério poderia ser aplicado aos haitianos, e se poderia, é urgente compreendermos o que pode configurar a grave e generalizada violação dos direitos humanos, nos moldes indicados pela lei. Os aspectos que definem a GGVDH não estão presentes no Estatuto do Refugiado, o que torna o critério subjetivo e fortemente vinculado ao entendimento/necessidades dos agentes envolvidos na decisão e do governo vigente. Conforme identificamos nos registros do CONARE e como afirma Liliana Jubilut em *Direito Internacional dos Refugiados*:

Apesar de representar uma evolução significativa, a aplicação da grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo para o reconhecimento do status de refugiado é limitada tanto geográfica, em função de ter sido adotada por instrumentos regionais, quanto politicamente, pois os critérios para definir a caracterização de uma situação como de grave e generalizada violação de direitos humanos não são objetivos, deixando a questão da proteção dos refugiados mais uma vez sujeita à vontade política e discricionariedade de cada Estado. (JUBILUT, 2007)

Enquanto grupo os haitianos poderiam ter sido reconhecidos como acometidos por uma grave e generalizada violação de direitos humanos, tendo em conta não apenas o terremoto, mas a conjuntura geral do país que, inclusive, justificou a atuação de um organismo internacional com a criação e implementação da MINUSTAH, missão das Nações Unidas para garantir estabilidade no país. Não sendo suficiente a intervenção internacional, o IDH poderia ser outro parâmetro para avaliar as condições de vida as quais a população estava submetida. Em 2010, o Haiti ocupava a 145ª posição no ranking do PNUD¹²³, entre 169 países, sendo classificado como um país de baixo desenvolvimento humano.

O fato é que após a reunião anunciada pelo coordenador-geral do CONARE com a alta administração do Ministério da Justiça, a decisão foi pelo não reconhecimento da condição de refugiado aos haitianos. Nas atas não existe um registro do resultado do encontro, o que temos como um primeiro resultado são as falas documentadas na reunião de maio de 2010, quando novamente o tema dos está presente. Ali, Renato Zerbini Leão, coordenador-geral do CONARE, afirma que no início “parecia que seriam muitos solicitantes haitianos, porém são poucos

Estatuto dos Refugiados de 1951. O trecho que inspirou a ampliação do reconhecimento do refúgio na lei brasileira foi a Declaração de Cartagena de 1984.

¹²³ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

demonstrando que foi importante a decisão tomada no caso das solicitações de refúgio à luz da Resolução Normativa nº 13” (CONARE, maio de 2010).

A RN nº 13, à qual o coordenador-geral se referiu e consta em nosso Anexo III, foi um documento emitido pelo órgão em 2006. O documento determinava que em casos de solicitação de refúgio que o CONARE entendesse que não caberia o deferimento, mas que fossem considerados “especiais” por razões humanitárias, estes deveriam ser remetidos para apreciação e decisão do CNlg. Seria então responsabilidade do Conselho definir os termos de permanência destes migrantes no país. Essa RN foi emitida em decorrência de uma Resolução Recomendada editada anteriormente pelo CNlg, a RR nº 08/2006.

É importante destacarmos essas resoluções publicadas em 2006 porque foram elas que deram base para a condução das políticas públicas federais voltadas aos haitianos na forma em que acompanhamos durante o período apreciado por essa pesquisa. Elas auxiliam ainda no entendimento de como foram constituídos os primeiros passos para a criação do visto humanitário concedido primeiramente aos haitianos e mais tarde estendido para outros grupos de migrantes (incluindo os venezuelanos).

A Resolução Recomendada nº 8 tem o seguinte texto:

Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNlg 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 CNlg, será examinada ao amparo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos. (CNlg, 2006)

Através de ambos os documentos não é possível definir aquilo que poderia ser tomado como “razões humanitárias”, explicitando mais um elemento de ordem subjetiva a ser definido pelos órgãos competentes. O que sabemos é que foram esses documentos que respaldaram o envio das solicitações de refúgio dos haitianos, realizadas junto ao CONARE, para a apreciação e decisão da condução das autorizações de permanência pelo CNlg. Neste momento, a ação de remeter os processos ao Conselho Nacional de Imigração não tinha sido estabelecida como um processo a ser aplicado para todos os casos atrelados aos pedidos de refúgio abertos

por haitianos, tornando-se uma prática apenas no decorrer do processo de apreciação das solicitações de refúgio instauradas por haitianos.

Em março de 2011 o tema voltou a ser pauta na reunião do CONARE e foi discutido entre diversos participantes, o que nos permitiu ampliar a compreensão da dinâmica envolvendo a temática. Nesse encontro o presidente do Comitê, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto¹²⁴, citou que houve uma reunião com a presidência da república (lembrando que nesse período o executivo federal estava sobre o comando da presidenta Dilma Rousseff) e que ali foram tomadas algumas decisões acerca da migração haitiana no Brasil. Esse é um dos fatos que dá base para a passagem que destacamos da pesquisadora Jubilit, que as políticas voltadas aos migrantes estão diretamente atreladas à “vontade política”. No caso específico dos haitianos no Brasil, as ações estiveram permeadas pelo interesse em restringir a entrada desses migrantes e paradoxalmente manter a imagem apregoada nos fóruns internacionais de país receptivo e na vanguarda no acolhimento de migrantes, como tanto defendeu Lula em seus dois primeiros mandatos – diferenciando o Brasil dos países do Norte Global a partir dessas premissas.

As decisões resultantes da reunião com a presidência e apresentadas na referida ata denotam que as ações seriam no sentido de permitir a permanência dos haitianos que aqui já se encontravam e que seriam reforçados mecanismos para reduzir o ingresso desses migrantes no país. Nas palavras do presidente do CONARE:

Decidiu-se prosseguir com os casos de solicitação de refúgios protocolados, como empreender uma série de medidas a fim de lidar com o tema. Neste sentido, uma providência foi reforçar os postos da Polícia Federal naquelas fronteiras [locais de ingresso dos haitianos]. Outra medida foi realizar uma missão brasileira ao Equador e ao Peru, para discutir com as autoridades daqueles países sobre a manutenção da medida emergencial de suspensão da exigência de visto de entrada de haitianos, tendo em vista o tempo já decorrido desde o terremoto. Ainda assim, seguindo a linha que já adotavam, tanto Peru, quanto Equador, decidiram manter a suspensão. [...] A fiscalização migratória brasileira tem sido eficiente, porém cabia ao CONARE decidir quanto aos processos de reconhecimento da condição de refugiado já protocolados.” (BARRETO, ATA CONARE, MARÇO, 2010)

Depois de ressaltadas as medidas de ordem restritiva, Barreto seguiu adiante falando das possibilidades que foram elencadas durante a reunião, indicando que o

¹²⁴ Barreto foi profissional de carreira no Ministério da Justiça, chegou a ser ministro no último ano do segundo governo Lula, foi durante vinte anos diretor do Departamento de Estrangeiros.

tema não encontrava consenso no mais alto escalão do governo e que uma das possibilidades fortemente defendida foi a deportação dos haitianos. A informação sobre quais foram os agentes que acreditavam na deportação como forma de resolução da questão não consta no registro, mas essa ausência não prejudica o entendimento da dinâmica estabelecida para a tomada de decisões em tela. Com relação aos aspectos jurídicos envolvendo o grupo de migrantes o presidente do Comitê resumiu as possibilidades a partir de três hipóteses listadas:

A primeira solução a ser cogitada havia sido a deportação dos haitianos, a com a utilização de aviões da Força Aérea Brasileira transportando-os até Porto Príncipe. Apesar da firmeza com que esta tese chegou a ser defendida por algumas pessoas, ela não prevaleceu porque, muito embora o Brasil deseje que a reconstrução do Haiti se dê com a participação de seus nacionais, havia de se reconhecer que o Brasil tem um grau de responsabilidade com o Haiti, em decorrência de uma aproximação bilateral anterior ao terremoto. Assim, os haitianos sentem hoje uma afinidade muito grande com o Brasil, o que os leva a buscar o país neste momento de dificuldade. Ademais uma deportação como esta seria contrária à Convenção de Genebra, que proíbe a deportação de grupos. A Segunda opção seria o reconhecimento como refugiados, e a terceira, a remessa dos casos ao CNlg. Declarou sua compreensão quanto a posição do ACNUR, ao ressaltar o cenário de violência no Haiti, mas notou que, ausente uma perseguição individualizada, a Lei 9.474/97 apenas permitiria o reconhecimento dos haitianos como refugiados de acordo com o critério da grave e generalizada violação dos direitos humanos, o que não parece estar configurado no contexto do Haiti, em que não há agente causador específico de tal situação. Ademais, tal reconhecimento significaria uma análise *prima facie* com relação às soluções de refúgio feitas por haitianos, o que causaria um incentivo ao deslocamento rumo ao Brasil. (BARRETO, ATA CONARE, MARÇO, 2010)

O breve relato revela diferentes aspectos das decisões relacionadas à permanência dos haitianos no Brasil. Destacaremos alguns deles. Inicialmente, abordamos a tentativa de deportação, que esbarrou no modelo de política internacional adotado pelo Brasil. Isso ficou evidente tanto nos compromissos estabelecidos pela Convenção de Genebra quanto na proximidade que o Brasil cultivava com o Haiti, especialmente através de sua liderança na Missão das Nações Unidas para a Estabilidade no Haiti (MINUSTAH), o que influenciou nas políticas de recebimento dos migrantes.

Brenno Hermann, representante do Ministério das Relações Exteriores (MRE), enfatizou durante a reunião a importância de "buscar uma solução integrada para o Haiti, evitando que o Brasil seja criticado por práticas que o país condena em fóruns internacionais" (CONARE, Ata março/2010). Estes eventos sustentam a conclusão de que a abordagem adotada na política externa brasileira está diretamente ligada às

práticas de acolhimento dos migrantes - uma observação que já se indicava desde o início da pesquisa. É fundamental reconhecer que essa equação envolve uma ampla gama de agentes e instituições, tanto no Brasil quanto no exterior, que, de maneira significativa, influenciam as ações voltadas para os migrantes e tensionam as tomadas de decisões de forma que danos sejam minimizados (incluindo a imagem internacional do país e do governo estabelecido).

A justificativa para a deportação respaldada pela necessidade de manter a mão de obra qualificada no Haiti foi recorrente nos registros pesquisados, tanto no CONARE quanto no CNlg. De forma objetiva, o argumento era usado sem o respaldo de um perfil migratório concreto, apenas como um mecanismo de endosso da necessidade de barrar estes fluxos migratórios sem romper de forma drástica com o discurso brasileiro de acolhida.

A segunda opção indicada por Barreto trata da concessão do status de refugiado aos haitianos. O ponto nos permite compreender que essa foi uma possibilidade aventada, mas que para além da falta de um “agente causador específico de tal situação” como citado no trecho destacado, ela envolveria a concessão de status de refúgio a todo e qualquer haitiano com base na GGVDH¹²⁵. A adoção de tal medida “causaria um incentivo ao deslocamento rumo ao Brasil”, aumentando o fluxo que se esperava, como demonstrado, conter.

Aqui podemos retomar o entendimento da condição que configuraria a GGVDH. A fala indica que o reconhecimento de forma coletiva não poderia ser concretizado porque, embora a realidade haitiana fosse de instabilidade política e ausência de condições básicas de vida – como acesso à saúde, moradia, trabalho, educação, alimentação –, não havia no contexto uma causa identificável de tal realidade, portanto não cabendo o enquadramento na GGVDH. É imperativo destacarmos que esse fundamento não está respaldado pela lei, está presente apenas no entendimento que Barreto traz acerca dela.

Ainda no sentido de justificar a impossibilidade de deferimento das solicitações por meio da GGVDH está registrada a participação de Magda Maria Ribeiro, representante do MEC no CONARE.

¹²⁵ Salvo casos específicos, como aqueles relacionados a antecedentes criminais no país de origem.

[...] expressou sua preocupação com respeito à Lei 9.474/97, enfatizando que é preciso preservar o instituto do refúgio, pois se é certo que o número e a magnitude das catástrofes ambientais estão aumentando, ao mesmo tempo é importante assinalar que estas situações não qualificam para refúgio. Admitiu que essas vítimas precisam de proteção, porém mediante os canais adequados, o que no caso, seria o CNIg. (RIBEIRO, ATA CONARE, MARÇO, 2010)

Excetuando a preocupação com o ingresso de mais haitianos no Brasil, o reconhecimento da condição de refúgio ao grupo abriria ainda um precedente para a utilização da GGVDH para outros migrantes em situação de vulnerabilidade em seu país de origem. Portanto, a decisão não permaneceria restrita ao escopo dos moldes de recebimento destinados aos haitianos, envolveria sim um modelo de recebimento a ser adotado pelo país, dando forma ao ingresso de outros grupos envolvidos por uma dinâmica similar a identificada no Haiti.

Sobre a questão da inclusão do refúgio por razões econômicas e sociais, em material divulgado no Portal da Câmara Legislativa, Barreto afirma que há quem defenda que nesses casos também seja aplicada a concessão do refúgio, “mas há quem argumente que um desastre natural jamais poderá dar causa a refúgio”¹²⁶. Ele prossegue “e o argumento para defender essa tese, que prevalece na legislação atual, é de que, quando há catástrofe natural, o melhor é ajudar a reconstruir aquele país” (Barreto apud Câmara Legislativa, 2011).

A fala indica que não houve consenso no entendimento sobre o modelo de recebimento dos haitianos e sobre a não concessão do status de refúgio ao grupo. De qualquer forma, o que prevaleceu naquele momento foi a interpretação que manteve a GGVDH aplicada apenas para grupos oriundos de territórios em conflito.

Qual é a situação? É uma perseguição em razão de guerra, grupo social, nacionalidade, opinião política? Não era. Eles eram vítimas de uma catástrofe natural que gerou um caos econômico e social. Na figura jurídica da lei brasileira e da convenção da ONU, eles não são refugiados, porque tecnicamente não existe refúgio por causas naturais. (BARRETO apud CÂMARA LEGISLATIVA, 2011)

O terremoto é o grande destaque nos argumentos que permeiam a temática dos haitianos tanto no Comitê quanto no Conselho, suscitando inclusive a ideia da migração ocasionada por catástrofe natural. Na prática, o fato estabeleceu-se apenas

¹²⁶ Material completo disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/354223-refugiados-a-situacao-dos-haitianos-0648/>.

como o agravamento das más condições de vida no país. A diáspora haitiana (como apresenta Handerson, 2015) já conferia sentido a sociabilidade local, ou seja, enquanto sociedade os haitianos incorporaram a mobilidade transnacional em diferentes aspectos de suas relações, gerando inclusive mecanismos de diferenciação a partir de múltiplos aspectos que envolvem a migração. Considerando desta maneira, a migração de haitianos é uma prática que preexistente ao terremoto tanto quanto a vulnerabilidade social no país.

Retomando os três caminhos indicados por Barreto como forma do status migratório de haitianos no Brasil, sabemos que a deportação em massa não foi aplicada, assim como a concessão de refúgio por GGVDH. Entre as hipóteses, restou o encaminhamento das solicitações de refúgio realizadas junto ao CONARE para o Conselho Nacional de Imigração, que ficaria responsável por definir os moldes de recebimento destes migrantes considerados um caso “especial por razões humanitárias”. E assim foi feito, em março de 2011, 199 processos foram remetidos ao CNlg, que ficou responsável por regularizar a permanência dos primeiros haitianos que solicitaram refúgio no Brasil, visando a não deportação em função da irregularidade na permanência desses sujeitos no país em caso do simples indeferimento dos pedidos de refúgio¹²⁷. Assim foram abertas portas para a criação de uma proteção humanitária complementar, impedindo a deportação.

Neste contexto, a decisão proferida em primeira instância pelo Comitê Nacional para os Refugiados de encaminhar os requerimentos ao Conselho Nacional de Imigração não estabeleceu um precedente para a concessão de refúgio a outros contingentes de migrantes que compartilhavam similaridades com os haitianos (essencialmente porque tais solicitações não foram deferidas). O que efetivamente inaugurou um novo paradigma no processo de admissão foi o conjunto de medidas subsequentemente adotadas pelo CNlg, as quais culminaram na concepção do que mais tarde se convencionou chamar de “visto por razões humanitárias”. Este instrumento não representa senão a institucionalização do procedimento de regularização das solicitações de refúgio, primariamente apresentadas por haitianos

¹²⁷ Lembrando que a solicitação do status de refugiado junto ao CONARE regulariza temporariamente a permanência do migrante até que seja emitida a decisão do Comitê. Nos casos de indeferimento do pedido e sem a posse de outra documentação que regule a estadia no Brasil, o migrante poderia ser deportado, sendo devolvido ao país de origem.

e posteriormente por outros contingentes de migrantes, sob a responsabilidade do Conselho ligado ao Ministério do Trabalho.

Com base nessa decisão e nas medidas implementadas pelo CNlg, a próxima seção analisará como os agentes do Conselho conduziram a regularização da permanência dos haitianos no Brasil, tanto antes quanto após o encaminhamento inicial de seus processos.

4.2.1 Atuação do CNlg na regularização da permanência de haitianos no Brasil

A pauta sobre os haitianos, como mencionado anteriormente, emerge em fevereiro de 2010 no CNlg; porém, é apenas a partir de novembro que esse tema passa a ser integrado às rotinas de deliberações dos membros do Conselho. É nesse período que os haitianos voltam a ser objeto de consideração nos registros. A referência ao assunto surge no contexto de temas diversos discutidos durante a reunião, e deriva de uma demanda enviada pelo CONARE. O Comitê, incumbido de avaliar as solicitações de refúgio no território brasileiro, havia recebido aproximadamente 400 requerimentos de haitianos, embora, conforme evidenciado no documento, o grupo não se enquadrasse no escopo deste modelo de admissão, uma vez que o governo brasileiro não lhes conferia o reconhecimento do status de refugiado. Todavia, indivíduos provenientes do país recorriam a esse mecanismo para regularizar, ainda que temporariamente, sua permanência no Brasil.

O uso da solicitação de refúgio como mecanismo de regularização provisória da estadia no Brasil decorria do fato de que os haitianos ingressavam no país desprovidos de qualquer tipo de visto de turista ou de trabalho. Assim, um dos expedientes empregados pelos migrantes consistia em pleitear refúgio, o que eliminava o iminente risco de deportação e a possibilidade de perda do investimento empregado para chegar até o território brasileiro. Além disso, ao iniciar o processo de solicitação de refúgio, os requerentes garantiam o acesso ao documento denominado Carteira Provisória do Estrangeiro, um protocolo que viabilizava a obtenção da Carteira de Trabalho e do Cadastro de Pessoa Física, assegurando, ao mesmo tempo, todos os direitos consagrados na Constituição Federal e nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil sobre o refúgio (Faria e Fernandes, 2017).

A partir da solicitação enviada pelo CONARE, o ingresso dos haitianos ganhou mais espaço nas discussões do CNIg.

d) A questão dos haitianos – foi encaminhada a pedido do CONARE, já que por aquele Comitê já tramitariam perto de 400 pedidos de concessão de refúgio feitos por haitianos, embora a situação dos mesmos não seja de refúgio, mas de imigrantes que fugiram do Haiti em razão das catástrofes que se abateram naquele país, particularmente o terremoto do início deste ano. Por essa razão, o CONARE avalia enviar esses pedidos ao CNIg com base na RR/06¹²⁸, que regula situações humanitárias em que o CONARE suspende o andamento do pedido e o encaminha para o CNIg. Enquanto isso, o estrangeiro será considerado em situação regular no Brasil. Esses haitianos estariam em Tabatinga e Manaus, Na Amazônia. Muitos desses haitianos buscam ingressar na Guiana Francesa, porque a língua natal é o francês. O Presidente Paulo Sérgio relatou que os Estados Unidos adotaram medida extraordinária para não deportar os haitianos irregulares. O Equador fez uma anistia específica para haitianos, por reconhecer que a situação no país é grave, e que talvez não seja possível repatriar essas pessoas. Propôs assim a criação do Grupo de Trabalho específico. (CNIg, Novembro, 2010)

A partir do relato do presidente do Conselho, houve algumas manifestações. O conselheiro José Ribamar Dantas, representante da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, destacou a necessidade de estabelecer “uma logística para acomodar e encaminhar essas pessoas, por uma questão de dignidade da pessoa humana” (Ata CNIg, Novembro, 2010). O referido conselheiro abordou a questão a partir da hospitalidade no sentido atribuído por Santos (2017)¹²⁹ de bem receber o outro e evidenciou a necessidade da criação de uma prática de acolhida que ultrapassasse a simples concessão de permanência, requerendo ações que possibilitassem “que os haitianos possam crescer enquanto indivíduos”.

A manifestação e preocupação de Dantas encontra respaldo no fato de que os primeiros haitianos já enfrentavam dificuldades para o deslocamento dentro do território brasileiro, tendo que permanecer nos locais em que realizavam a solicitação de refúgio - aguardando entrevista e o tempo necessário para a obtenção dos primeiros documentos. Nestas regiões em que permaneciam, sobrecarregavam serviços públicos locais que não estavam preparados para atender as demandas dos

¹²⁸ A Resolução Recomendada aqui referida trata-se da nº08 de 2006 que, de acordo com o documento “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”. Tema já citado neste capítulo.

¹²⁹ “O termo hospitalidade, num sentido amplo, diz respeito às práticas de bem receber o Outro, seja ele um parente distante ou um estrangeiro. [...] A hospitalidade na filosofia, nas artes, e nas ciências sociais é pensada como uma forma de reconhecimento e integração do Outro, ainda que estrangeiro, pertencente a um mesmo universo de relações possíveis”.

grupos de migrantes que iam chegando, o que resultava na oneração dos cofres públicos municipais e estaduais das regiões que forneciam o mínimo atendimento aos migrantes (saúde, alimentação, abrigo). Estes locais acabavam contando, em grande medida, com o auxílio de entidades não governamentais voltadas para o atendimento de migrantes, em face à letargia de uma iniciativa federal que pudesse fazer frente a nova demanda que configurava-se nessas regiões, que incluíam a cidade de Tabatinga no estado do Amazonas, assim como Assis Brasil e Brasiléia no estado do Acre.

Acerca do tema a discussão entre os membros do Conselho prosseguiu e deixou ver posições antagônicas sobre a abordagem a ser adotada quanto ao ingresso dos haitianos. A próxima manifestação foi da conselheira Marjolaine Tavares do Canto, representante da Confederação Nacional da Indústria e do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Ela afirmou que tudo indicava que número de haitianos no Brasil deveria crescer e que era preciso “dar a cidadania que esses indivíduos precisam, mas a realocação e o trabalho social são bem mais complexos” (Ata CNIg, Novembro, 2010). Nesse caso, a conselheira falou de uma cidadania restrita, que parece estar vinculada apenas ao direito de permanência no país e a garantia da documentação necessária, como a emissão da Carteira de Trabalho, como se a cidadania destinada aos haitianos no Brasil alcançasse apenas o primeiro estágio descrito por Marshall (2021), em Cidadania e Classe Social. Na obra o autor apresenta três categorias de direitos e deveres que evoluíram ao longo do tempo para configurar o que ele entendeu por cidadania, sendo que os direitos civis seriam o primeiro estágio desse processo na Europa, seguidos por direitos políticos e sociais.

No caso dos migrantes no Brasil, os direitos políticos, enquanto vigente o Estatuto do Estrangeiro (1980-2017), eram negados até para participação em manifestações de cunho político, alienando completamente o sujeito migrante da construção das estruturas políticas no país e, de acordo com a teoria de Marshall, da possibilidade de uma cidadania plena que abarcasse os três pilares apresentados por ele. Retomando a discussão estabelecida pelo conselho, a questão política não estava em pauta, mas sim os direitos sociais, que envolvem um padrão básico de bem-estar econômico e de segurança, alcançando educação, saúde e uma rede de seguridade social e que passa a ser discutida pelos membros do Conselho, com visões antagônicas sobre o foco de atuação que deve ser adotado para a condução das

políticas de recebimento destes migrantes: apenas garantir sua permanência ou pleitear ações que ultrapassassem a mera regularização da permanência destes sujeitos no país.

A próxima intervenção foi feita pela observadora Irmã Rosita Milese, do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)¹³⁰, ela afirmou que o número de haitianos em Tabatinga era superior a 400 pessoas e que eram mantidos com muita precariedade em função da falta de estrutura. “Eles dormem em salões de igrejas e fazem jogo de futebol para angariar alimentos. A Cruz Vermelha internacional estará indo para lá na próxima semana, para ver de que forma pode dar apoio. O mesmo acontece em Manaus, mas é preciso encontrar uma solução de status legal” (Ata CNIg, Novembro, 2010). A fala evidencia a precariedade em que estavam envolvidos os primeiros grupos de haitianos que ingressaram no Brasil. Podemos tomar esse ponto como um dos elementos que fizeram com que a temática ganhasse espaço nas discussões do Conselho e do Comitê: a sobrecarga e o abalo nas dinâmicas locais das cidades que foram estabelecidas como rotas de ingresso e permanência temporária dos haitianos; fator que somou-se ao uso da solicitação de refúgio como mecanismo de permanência; e a possibilidade da criação de um fluxo contínuo de ingresso dos haitianos (que de fato configurou-se).

Os comentários são fechados com as falas do conselheiro Valdir Vicente de Barros, da União Geral dos Trabalhadores (UGT), e do conselheiro Severino Almeida Filho, da Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB). O primeiro diz ser necessário cuidar da questão dos haitianos “sem esquecer que no Brasil existem muitos grupos em situação semelhante”, enquanto o último afirma que “o Brasil não pode se tornar o único depositário das esperanças e soluções para a grave situação do Haiti” (Ata CNIg, Novembro, 2010). Lembrando que aqui o contexto ainda era de pequenos grupos na fronteira norte do Brasil, o que não fundamenta a preocupação do conselheiro Barros de que o país se tornasse a única resposta à crise presente no Haiti, tão pouco sustentava-se diante da fala inicial do presidente que indicava ações adotadas por países como Equador e Estados Unidos, no sentido de simplificar a possibilidade de permanência dos haitianos em seus territórios.

¹³⁰ A observadora Irmã Rosita, embora não tivesse direito ao voto nas decisões do Conselho, atuava diretamente no atendimento aos migrantes no Brasil e trazia informações importantes sobre a realidade enfrentada pelos mais diferentes grupos. Ela poderia ser considerada um elo entre o institucional e a prática.

Diante dos variados discursos apresentados pelos participantes do encontro realizado no mês de novembro de 2010, identificamos o apelo do presidente para a condução das ações de forma a não deportar os migrantes, seguindo o exemplo de outros países. Os comentários e as opiniões variam entre aqueles que se inclinavam ao acolhimento e garantia dos direitos, até os que apresentavam uma visão binária da problemática, ainda dividida entre nós-nacionais e eles-migrantes. Partindo destas abordagens antagônicas a presidência do Conselho determinou a criação do Grupo de Trabalho que deveria aprofundar-se nos desdobramentos do novo contexto migratório (tratando especificamente do caso haitiano). Para compor o esforço a ser desempenhado como primeira ação do Conselho voltada para o grupo, foram escolhidos para fazer parte do GT o presidente, a conselheira Marjolaine, já citada e que mencionou interesse em participar, o conselheiro Valdir Vicente (também já citado), o conselheiro Ralph Peter Henderson (Ministério das Relações Exteriores) e conselheira Fernanda Rodrigues Saldanha de Azevedo (Ministério da Justiça).

O tema voltou a ser discutido na reunião seguinte, realizada em dezembro de 2010, pouco mais de um mês após a criação do GT Haitianos no Brasil¹³¹, e trouxe o relato resumido apresentado pelo presidente Paulo Sérgio como nono ponto abordado no encontro:

O terremoto que incidiu sobre o Haiti no início do corrente ano provocou a migração de grande quantidade de haitianos para diversos países, incluindo o Brasil. Em território brasileiro, esses **refugiados** se concentram particularmente no Amazonas, eminentemente nas cidades de Tabatinga e Manaus. É preciso ter em conta o caráter humanitário do acolhimento dessas pessoas, mas há que se evitar o recrudescimento do fluxo migratório de haitianos. É de opinião do grupo de trabalho que o tema deve ser mais detidamente analisado no decorrer do próximo ano, preferencialmente com visitas de representantes do Conselho às cidades que manifestam as maiores concentrações desses migrantes, a fim de que o Conselho possa adotar posicionamento mais consistente. (ATA CNIG, DEZEMBRO, 2010, grifo meu)

O comentário seguinte foi feito por mais um membro do GT, Henderson (MRE), que afirmou que era preciso analisar os processos disponíveis para uma futura tomada de decisão e que, ultimamente, estavam verificando a incidência de renúncia do status de refugiado por parte de muitos migrantes que buscavam pleitear o direito junto ao

¹³¹ Em contato com o Coordenador-Geral de Imigração Laboral, Jonatas Luis Pabis, realizado em outubro de 2023, ele afirmou que os relatórios criados pelo GT Haitianos no Brasil não estavam disponíveis, visto que muitos documentos não foram preservados quando o CNIG deixou de ser responsabilidade do Ministério do Trabalho, para tornar-se parte da estrutura do Ministério da Justiça em janeiro de 2019.

governo francês, no território da Guiana Francesa. Como resultado das falas os participantes decidiram, por consenso, adiar as decisões sobre os processos relativos aos pedidos de refúgio realizados pelos haitianos e que estavam em andamento. Isso significa que nenhuma decisão ou ação foi adotada pelo Conselho neste período.

O que é relevante destacar neste registro, além da inação, é o uso do termo refugiados adotado pelo presidente do CNlg para referir-se aos haitianos. Vimos na análise de algumas narrativas de representantes do Estado (indicadas na seção sobre a relação entre o modelo de política externa e o recebimento dos haitianos e venezuelanos no Brasil) que o termo foi repetidamente utilizado para fazer referência aos haitianos, inclusive pelo presidente Temer em evento internacional, quando o grupo, oficialmente, nunca foi reconhecido como tal. O uso repetido do termo para designar os migrantes haitianos reforça a ideia da dúvida que pairava sobre a condição na qual este grupo seria enquadrado, indicando que eles detinham elementos que poderiam dar base para o reconhecimento legal do grupo enquanto refugiados. Lembrando que neste momento o status destes migrantes ainda não estava definido, tendo sido a permanência orientada apenas mais tarde para a regularização através do chamado Visto Humanitário.

Em síntese, nenhuma decisão definitiva foi adotada em relação à situação do grupo de migrantes em pauta. Contudo, evidenciou-se a preocupação em evitar que qualquer deliberação criasse precedentes capazes de intensificar o fluxo migratório oriundo do país, mesmo que um eventual aumento exponencial no ingresso de haitianos representasse, em termos relativos, um número insignificante diante de uma população superior a 200 milhões de pessoas (IBGE, 2022).

A reunião seguinte realizada pelo CNlg aconteceu em fevereiro de 2011. Para nos situarmos, o problema a ser resolvido, oriundo das solicitações de refúgio realizadas no ano anterior pelos haitianos, tratava de um conjunto de 442 demandas instauradas no CONARE no ano de 2010, de acordo com dados apresentados no relatório Refúgio em Números 2ª Edição (2017). Considerando estas informações, o relato trazido pelo GT dos Haitianos no Brasil pouco avançou na discussão sobre o tema, resumindo-se ao seguinte registro apresentado na ata correspondente:

O ingresso de haitianos no Brasil continua aumentando em número. Todavia, muitos deles ingressam apenas de passagem para outros países, como a Guiana Francesa. Dos cerca de quatrocentos processos protocolados no CONARE, apenas cento e oitenta e cinco deverão ser encaminhados ao

CNIg, o que ainda não ocorreu porque os mesmos ainda estão em trâmite naquele órgão. **O recrudescimento do ingresso de haitianos provocou a mobilização de autoridades do alto escalão do governo brasileiro, sendo que, no momento, os Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Saúde tratam do tema. Houve uma reunião ministerial, coordenada pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, para abordar o assunto, tendo em vista que envolve questões de saúde, de tráfico de pessoas, de controle de fronteiras, entre outras.** No momento, o CNIg aguarda a chegada dos processos que serão remetidos pelo CONARE. O Presidente afirmou ser 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 como destino para um fluxo migratório maior de haitianos. É mister um posicionamento claro e o mais rápido possível a respeito do tema, pois, quanto mais tempo passa, mais se agrava a situação. (ATA CNIG, Fevereiro, 2011, grifo meu)

Na prática não foram estabelecidas ações a serem adotadas, mas a passagem nos ajuda a compreender que a temática, mesmo tratando de um número que não alcançava 500 migrantes, estava mobilizando todo um conjunto de agentes públicos que extrapolava o espaço restrito do Conselho Nacional de Imigração ou do Comitê para Refugiados, indicando a relevância do tema para o governo brasileiro. Mas a que se deve toda essa mobilização para um pequeno grupo de migrantes? Podemos elencar alguns indicativos que foram identificados ao longo da pesquisa.

O primeiro indicativo seria o receio de um crescimento desse fluxo migratório, que poderia dificultar um controle futuro do ingresso dos migrantes haitianos no país. Como segundo elemento, podemos apresentar o desordenamento social gerado nas cidades nas quais estes migrantes ingressavam. São regiões com poucos recursos que, ao passo de qualquer alteração de sua dinâmica social, por sua fragilidade econômica, padecem de forma mais severa quando submetidas a menor alteração, fortalecendo discursos e ações xenofóbicas e de exclusão que, quando levadas ao conhecimento de um público mais amplo, pesavam sobre a imagem de país receptivo atribuída e cultivada pelos mais diferentes governos.

O terceiro ponto que podemos destacar é a necessidade de um controle velado, que não manchasse a imagem e a relação do Brasil com o Haiti, visto que o comando da MINUSTAH estava sobre a responsabilidade do governo brasileiro, não sendo de bom tom que este negasse o apoio necessário ao povo haitiano. Outro indicativo, apresentado num dos recortes da ata do CNIg já destacado, envolve o desenvolvimento de novos fluxos migratórios com destino ao Brasil. O receio era de que os haitianos servissem como um exemplo para grupos de outras nacionalidades e que o país viesse a se tornar um destino possível para migrantes econômicos

vulneráveis, para além de grupos tradicionalmente já identificados no Brasil e oriundos de países que fazem fronteira com o país, como Colômbia e Paraguai. Ou seja, que o Brasil abrisse precedentes para que migrantes em situação de pobreza de países mais distantes passassem a enxergar o território como um destino viável, trazendo consigo todas as implicações que estes movimentos migratórios carregam.

Excetuando o destaque recebido pelo tema em outras esferas da administração pública, o trecho citado a respeito da fala do presidente do CNlg indica que a condução das tratativas a respeito dos haitianos exigiria que os membros tomassem uma decisão rápida sobre como seria conduzida a permanência ou não desses sujeitos no país. O fato reitera que a atuação do Conselho tinha uma relação direta com demandas externas, indicando um posicionamento que valorava a forma como sua atuação ou inação, eram recebidas por algumas esferas – como a administração pública, organismos internacionais, opinião popular ou pelos meios de comunicação.

O resumo de Paulo Sérgio finaliza afirmando que o Conselho precisa mudar sua estratégia, ou seja, criar diretrizes claras a respeito do tema, sem postergar decisões, como vinha ocorrendo. Ele sinaliza ainda que existia um paradoxo: que era preciso seguir as diretrizes de acolhimento do ex-presidente Lula (que havia entregado o cargo em 1º de janeiro de 2011 para Rousseff), mas com a responsabilidade de não abrir as portas para um fluxo permanente. Esse modelo de atuação não é nem de longe novo no Brasil, historicamente foi amplamente utilizado desde o surgimento da República, com políticas voltadas para a atração de determinados grupos: prioritariamente, brancos, católicos e europeus - como indicado por Dezem em *Matizes do Amarelo* (2005) - ou para o controle de imigrantes tidos como indesejáveis, a exemplo do caso de japoneses e chineses, considerados menos propensos ao “abrasileiramento” como apresentado por Seyferth em *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político* (2005).

É certo que a justificativa de capacidade de “abrasileiramento” ou teorias eugênicas foram há muito deixadas de lado, tendo findado na primeira metade do século XX. Os exemplos históricos aventados funcionam no sentido de indicar que, embora estejamos tratando de um período e contexto completamente distintos, impera a prática de não evidenciar a política de controle de alguns fluxos, buscando estratégias que permitam esse controle, sem que a imagem de país acolhedor seja abalada, fazendo uso das mais distintas justificativas, mas, no final do processo, com

a mesma finalidade: limitar o ingresso de determinados grupos de migrantes no país. Como estamos buscando demonstrar ser o caso dos migrantes haitianos no Brasil.

Retomando os registros em ata, o relato do resumo do GT, feito pelo presidente do Conselho, é seguido por observações dos participantes. A primeira pessoa a manifestar-se foi Milesi, a observadora representante do IMDH afirmou que no Acre concentravam-se 100 bolivianos e boa parte dos migrantes haitianos no Brasil. Em visita às cidades de Epitaciolândia, Brasileia e Rio Branco acompanhou uma “situação de valiosa mobilização das autoridades locais e da sociedade civil, para viabilizar uma assistência digna a esta população” (Ata CNlg, Fevereiro, 2011). De acordo com as informações compartilhadas, havia 78 haitianos abrigados num ginásio local e recebendo alimentação, enquanto outros já estavam instalados em residências alugadas e em posse da devida documentação. Havia 55 pessoas com o protocolo da solicitação e refúgio e outras 50 com agendamento na Polícia Federal para realizar a solicitação.

Milesi, ao atuar como observadora, desempenhou um papel ativo na troca de informações sobre diversas questões e foi um dos poucos elos entre os conselheiros e a realidade empírica vivenciada pelos migrantes. Durante sua participação, ela destacou a importância do suporte local oferecido aos migrantes nas cidades do Acre. Isso evidencia que as decisões tomadas na esfera federal não são as únicas a impactar a trajetória desses migrantes. Contudo, o foco desta pesquisa não é compreender como esse processo ocorre em uma ou outra região, mas sim identificar quais decisões no âmbito federal foram tomadas acerca da regularização da permanência de haitianos e venezuelanos. Não se ignora a importância do primeiro atendimento prestado por gestões municipais e estaduais, visto que estas medidas são essenciais para a permanência dos migrantes em condição de vulnerabilidade. Portanto, algumas dessas ações são mencionadas de forma breve, sem um aprofundamento que excederia o escopo proposto pela pesquisa.

Dando continuidade à discussão apresentada na primeira reunião de 2011, Isaura Miranda (conselheira representante do MJ) também ressaltou o número pequeno de migrantes e manifestou a preocupação do MJ sobre a importância de alocação e o apoio aos sujeitos que tivessem sua situação regularizada. Valdir Barros (UGT) foi de encontro com o posicionamento da conselheira, colocando que os casos envolvendo haitianos deveriam ser tratados como “uma questão humanitária”.

Henderson (MRE) destacou que o reconhecimento do status de refugiado envolveria um “ato legal”, “o qual gera implicações legais e financeiras a serem arcadas pelo governo brasileiro”. A fala do representante do Ministério das Relações Exteriores traz consigo uma das barreiras para o reconhecimento do status de refugiado aos haitianos – que trata especificamente das responsabilidades que o governo deveria assumir no caso da concessão do refúgio. Somado às implicações legais e financeiras, estava o fato de a concessão do refúgio carregar consigo uma grande possibilidade de aumento no fluxo de haitianos para o Brasil.

Diante das diferentes manifestações expostas, percebemos que passado cerca de um ano da chegada dos primeiros haitianos, o status migratório do grupo ainda não havia encontrado definição. O que havia era um campo em disputa com três caminhos sobre os quais já tratamos - deportação, concessão de refúgio ou criação de uma via alternativa que veio a tornar-se uma proteção humanitária complementar (Godoy, 2011). Neste contexto, dentro do Conselho também não havia unanimidade quanto às ações que deveriam ser adotadas pelo órgão, responsável por legislar através de regulamentações acerca das situações omissas na legislação em vigor.

O Estatuto do Estrangeiro demonstrava-se completamente incapaz de fazer frente a nova demanda migratória que ganhou corpo com o ingresso dos primeiros grupos de haitianos no Brasil ou “antiquada em termos de sua legislação migratória” (Baeninger e Peres, 2017). Percebemos que o próprio Conselho também estava despreparado para lidar com a situação, num contexto em que grande parte das pautas do órgão estava voltada a emigração (tratando tanto de migrantes retornados, quanto de grupos de brasileiros vivendo fora do país), e de demandas oriundas da dinâmica de uma migração qualificada envolvendo investidores internacionais e profissionais qualificados para atuarem em áreas consideradas importantes para a economia local. Precisamos lembrar ainda que em 2009, foi promulgada a Lei de Anistia que permitiu a regularização de milhares de migrantes, sanando grande parte dos impasses gerados pela permanência irregular no país.

Foi nesse contexto que a demanda dos haitianos surgiu e foi nele que as primeiras medidas foram adotadas. Entre elas podemos destacar a missão oficial organizada pelo Itamaraty para visitar representantes do governo do Peru e do Equador. Quem fez o comunicado da ação aos conselheiros foi Henderson, dando continuidade à sua participação na reunião da qual estamos tratando. De acordo com

ele, eram países que “por sua liberdade no recebimento de estrangeiros, têm funcionado como ponto de entrada para esses e outros imigrantes na América Latina, mesmo em condições irregulares”. Ainda sobre as ações possíveis para evitar o ingresso dos migrantes, o conselheiro Paulo Lorenzatto (MS), afirmou que existia uma dificuldade para se abordar a questão do ponto de vista da saúde, afirmando que não existia um interesse do governo brasileiro em criar barreiras sanitárias e exemplificou que exigir um exame para detectar cólera a cada migrantes seria inviável, e inclusive poderia fomentar a informação incorreta de que os haitianos seriam os responsáveis pelo “ingresso da cólera no Brasil”.

A partir das falas notamos que diferentes mecanismos de controle foram aventados, incluindo a questão sanitária que fortaleceria a ideia de relação entre os migrantes haitianos e o risco de contágio da cólera, fato que, mesmo sem a obrigatoriedade de uma testagem individual, acabou por repercutir nos meios de comunicação¹³². A desinformação, como indicou Lorenzatto, poderia atuar como um agravante para a situação já vulnerável em que se encontravam os haitianos no Brasil, fomentando a exclusão e fortalecendo discursos xenofóbicos contra o grupo.

As manifestações sobre a temática foram encerradas pelo presidente do Conselho, que afirmou que o resumo apresentado por ele tinha como objetivo “tão somente manter o Conselho informado para uma eventual tomada de decisão”. Em outras palavras, o CNlg adotou, naquele momento, uma estratégia de inação, enquanto outros órgãos, como o Itamaraty, iniciavam medidas para minimizar o número de haitianos ingressantes no Brasil. No entanto, a estratégia de postergar decisões não se manteve por muito tempo, e o Grupo de Trabalho precisou atuar para estabelecer alguns encaminhamentos para o próximo encontro, realizado em março de 2011.

Durante a segunda reunião, realizada em 2011, o tema dos haitianos em território brasileiro ganhou destaque. O registro apresentado na ata indica que esse foi o assunto mais discutido pelos conselheiros no referido encontro¹³³.

¹³² Veja matéria publicada no portal de notícias G1 em 08 de fevereiro de 2011 (mesmo mês em que a reunião do Conselho ocorreu): <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/02/amazonas-adota-medida-para-impedir-entrada-do-colera-com-haitianos.html>

¹³³ Os trechos dos resumos do GT retirados das atas são extensos, mas relevantes para o objetivo estabelecido por esta pesquisa: compreender como as diferentes ações constituíram-se ao longo da atuação dos agentes participantes do Conselho. Os referidos trechos já tratam de fragmentos registrados de cada um dos encontros realizados pelo CNlg, por isso seria contraproducente fragmentá-los mais que o necessário ao longo desta análise.

O grupo de trabalho foi criado no ano passado, em face da informação, advinda do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, de que significativo número de haitianos migrou para o Brasil, passando principalmente pelo Equador e pelo Peru, em virtude do terremoto que atingiu aquele país em janeiro de 2010. Há cerca de quinze dias, o CNIG recebeu, do CONARE, 199 processos cujos requerentes eram haitianos, quase todos tendo deixado seu país em virtude do terremoto de 12 de janeiro de 2010. Em outros casos, mesmo tendo ingressado no Brasil antes do cataclismo, os requerentes se viram impedidos de regressar à sua pátria em virtude do mesmo. Há notícias de que há mais de mil casos análogos, mas apenas o já mencionado número de processos foi encaminhado, até o momento, para análise do Conselho. O entendimento do GT foi que, dada a semelhança entre os casos e seu grande número, o mais viável seria que a análise fosse feita pelo próprio grupo, coletivamente. Após debate, concluiu-se que seria inviável determinar que os requerentes retornassem ao seu país de origem ou aos países através dos quais ingressaram no território brasileiro, dado a situação precária em que ora se encontram. Tal medida seria passível de ser considerada desastrosa do ponto de vista humanitário. Por outro lado, considerou-se insustentável a manutenção de tal fluxo migratório, não apenas pelo impacto socioeconômico que tem provocado na Região Norte do Brasil, mas também por tratar-se de mão de obra, em regra, qualificada, indispensável no processo de reerguimento de seu país de origem. É mister levar também em conta o fato de que a regularização dos que já migraram tem o potencial de reduzir os já citados impactos socioeconômicos, tendo em vista que permitirá que circulem com mais facilidade pelo território brasileiro, de modo que possam acomodar-se em regiões com melhores perspectivas de trabalho. Considerando-se tais aspectos, o Grupo de Trabalho decidiu propor ao Plenário que conceda autorização de permanência para os 199 casos já remetidos ao Conselho e aprovou minuta de relatório para que, caso aprovada, seja juntada aos processos que se enquadrem no perfil analisado. (ATA CNIG, MARÇO, 2011)

O resumo apresentado pelo presidente Paulo Sérgio de Almeida reitera pontos já examinados: a busca por um equilíbrio entre conceder permanência e restringir o fluxo migratório; o impacto local decorrente da presença contínua dos migrantes nos locais de ingresso; a utilização da qualificação dos migrantes como justificativa para defender a importância de seu retorno ao país de origem; e a impossibilidade de deportação sem acarretar repercussões negativas para a imagem e a política externa nacional. Com base nessas informações, o trecho contribui para a compreensão de que havia uma conscientização de que a rápida regularização da permanência dos migrantes no Brasil poderia aliviar as cidades do norte do país, que estavam enfrentando uma alteração em sua dinâmica social devido à falta de estrutura para fazer frente à presença dos haitianos que aguardavam documentação.

O presidente também enfatizou a necessidade de um maior envolvimento do governo federal junto aos governos estaduais onde a maior concentração de migrantes ocorria, além de sugeriu uma intensificação da cooperação do governo brasileiro com o haitiano, com o objetivo melhorar as “condições de vida dos haitianos

em seu próprio país”, de modo que esses migrantes não precisassem recorrer ao Brasil. Sobre o tema da interrupção do fluxo, Rodrigo Souza (MRE) compartilhou com os colegas o resultado das visitas ao Peru e ao Equador realizadas por representantes do governo¹³⁴ a fim de buscar cooperação para barrar a entrada de haitianos nos países usados como rota para o ingresso no Brasil. As respostas não foram muito promissoras, visto que o governo equatoriano se mostrou desinteressado (ação que foi atribuída pelo ministro aos interesses externos do país), enquanto o governo peruano acenou com a possibilidade de analisar a questão após o período eleitoral que estava ocorrendo no país.

O que tivemos de elemento inovador nesta reunião foi a proposta desenhada pelo grupo de trabalho e compartilhada com os demais conselheiros: a concessão de autorização de permanência para os 199 casos de solicitação de refúgio remetidos do CONARE para o CNlg (ação pautada na RR 08/2006 que permitia que pedidos de refúgio feitos ao CONARE e não passíveis de concessão, pudessem ser apreciados pelo Conselho para uma possível concessão de permanência por razões humanitárias). A proposta veio acompanhada de uma minuta¹³⁵ que seria anexada aos processos no caso da aprovação da proposta pelo Conselho. O documento apresentava um breve levantamento das condições sociopolíticas do Haiti, de consequências do terremoto de 2010 e cita a liderança exercida pelo Brasil na MINUSTAH (demonstrando que a participação na missão era relevante para a justificativa da concessão das autorizações).

A minuta trouxe ainda um trecho considerado chave, que define – de acordo com os membros do Conselho – o que são “casos humanitários”. A passagem somada à Resolução Recomendada que a antecede podem ser tomadas como o embrião que deu forma ao que hoje temos como visto temporário por acolhida humanitária, previsto na Lei de Migração, Art. 14 (2017):

Na aplicação da RN no 27/98, o CNlg 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. (ATA CNIG, MARÇO, 2011)

¹³⁴ Participaram da “missão” representantes do MRE, do MJ, da Secretaria Nacional de Justiça, do CONARE, da Polícia Federal e da ABIN.

¹³⁵ Minuta apresentada na íntegra no Anexo II.

O documento destaca que a medida se referia a uma "situação especial" destinada a "autorizar a permanência em território nacional" exclusivamente para os primeiros casos encaminhados pelo CONARE, não devendo ser considerada um precedente para novos casos. A exclusividade foi justificada pela alegação de que o processo de migração de haitianos para o Brasil não seria sustentável a médio e longo prazo. Essa posição foi fundamentada em três aspectos: o impacto no processo de estabilização do Haiti, o prejuízo ao seu desenvolvimento econômico e social, e os efeitos negativos nas regiões brasileiras que recebiam os migrantes. Após a apresentação das informações contidas na minuta, iniciou-se o debate sobre o deferimento coletivo das solicitações, conforme as condições estabelecidas pelo GT.

A conselheira Marjolaine do Canto iniciou a discussão afirmando que “não resta outra alternativa, quanto aos processos que já foram encaminhados ao CNlg, além de acolher os requerentes” (Ata CNlg, Março, 2011). Odilon Braga, representante da Central Única dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), defendeu que cada caso fosse analisado individualmente, a fim de verificar quais haitianos provinham das regiões mais atingidas pelo terremoto, para que os demais requerimentos fossem rejeitados pelos conselheiros. Rinaldo de Almeida (MTE) discordou, afirmando, conforme o registro, que o acolhimento aos “refugiados” era necessário para o atender aos aspectos humanitários e que a medida também representava um sinal de solidariedade do governo brasileiro ao Haiti. Na sequência, Souza (MRE) pontuou que as consequências do terremoto afetaram todo o povo haitiano, em maior ou menor grau, destacando o apoio brasileiro na reconstrução do país, mencionando a MINUSTAH. O conselheiro Valdir Vicente (UGT) solicitou o registro do apoio da bancada dos trabalhadores ao parecer favorável à concessão das autorizações. A irmã Milesi, embora sem direito ao voto, também se manifestou favorável e acrescentou que a situação em Brasília estava mais tranquila, uma vez que os migrantes com a documentação necessária estavam buscando estabelecer-se em Rondônia.

No fechamento do debate o presidente Almeida reforçou que a decisão não seria um precedente para casos futuros, afirmando que os demais seriam analisados individualmente. Para ressaltar a importância da aprovação ele lembrou aos participantes que os haitianos, aos quais os requerimentos pertenciam, detinham apenas o protocolo da solicitação de refúgio e a carteira de trabalho provisória (com

validade estipulada em três meses) o que dificultava a obtenção de trabalho e limitava a circulação pelo território brasileiro, tornando a regularização da documentação uma forma de ampliar suas oportunidades. O trecho reforça o posicionamento esperado pelo presidente com relação aos demais membros do colegiado. E, desta forma, ficou decidido por unanimidade que a concessão de permanência coletiva aos primeiros 199 casos remetidos do CONARE ao CNIg. Assim a minuta foi juntada a cada um dos processos, a fim de que fosse uma decisão pontual, até que fossem definidas as novas medidas a serem adotadas com relação ao grupo de migrantes haitianos que continuava a crescer no Brasil.

A discussão acerca da temática foi ganhando mais espaço e complexidade. O número de participantes cresceu – o encontro contou com a presença de 10 convidados¹³⁶, excetuando os já habituais observadores e teve como foco central a questão da migração haitiana. A discussão foi ganhando forma com novas informações, incluindo algumas que desconstruíram argumentos como o que apresentou a migração haitiana como sendo qualificada e, desta forma, mão de obra necessária para a reconstrução do país de origem. A ideia não se sustentou diante dos dados que indicavam um perfil predominantemente masculino, com idade entre 20 e 30 anos e escolaridade que correspondia ao ensino médio incompleto.

Neste encontro, o primeiro a manifestar-se foi o presidente relatando que quatro membros do Conselho, incluindo ele, estiveram em visita aos estados do Amazonas e do Acre com a intenção de observar a situação dos migrantes para embasar as decisões a serem adotadas pelo grupo. Ele considerou que estas decisões deveriam atender a múltiplas dimensões, entre elas a questão do migrante enquanto indivíduo e a necessidade de aplicação de uma visão humanitária por parte do poder público. Somando-se a isso, ainda destacou o reflexo das medidas adotadas pelo Brasil para as relações estabelecidas com o Haiti e a repercussão dessas medidas para a imagem transmitida para a comunidade internacional. A fala evidencia que as políticas adotadas não deveriam perder de vista o impacto gerado internacionalmente e nas relações exteriores como um todo, indicando também um

¹³⁶ Entre os convidados estiveram: representante da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE); da Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR); da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal (CGPI/DPF); do Departamento de Polícia Federal (DPF); do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Acre (SJDH/AC); do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE); e a prefeita do Município de Brasília/AC.

posicionamento mais concreto dos rumos que as ações deveriam assumir – no sentido de fortalecer a “visão humanitária” também entre os membros do Conselho.

O presidente compartilhou dados relevantes, como a manutenção de um fluxo estável, que estava contabilizando o ingresso de 200 a 300 haitianos por mês – e, de acordo com as declarações obtidas, as entradas eram “facilitadas” por pessoas que recebiam para responsabilizar-se pela condução dos migrantes até o Brasil (os chamados coiotes). Já nas cidades brasileiras, os migrantes encontravam tratamentos distintos, estando o governo do Acre mais comprometido em fornecer algum tipo de acolhimento aos que por ali ingressavam. Foi constatado ainda que os migrantes permaneciam nas cidades fronteiriças apenas o tempo necessário para a obtenção do protocolo da solicitação de refúgio¹³⁷, o que demonstra que agilizar esse processo reduziria o tempo de permanência nas pequenas cidades e os impactos decorrentes.

Nesse sentido o convidado, Henrique Corinto, da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Acre, fez um apelo para que fosse solicitado ao Ministério da Justiça (responsável pelo CONARE) a celeridade no atendimento aos migrantes alocados em Brasília, com o objetivo de reduzir os recursos aplicados e o “desconforto social” que se agravou com um episódio de enchente ocorrido na cidade e que impossibilitou que os moradores afetados fossem acolhidos pelo prefeitura, visto que o único local que poderia ser usado para esse fim (o ginásio de esportes) estava ocupado pelos haitianos. Ele encerrou a participação com uma fala alarmante: “a conjuntura tende, se nada for feito, a se encaminhar para uma tensão social na área” (Ata CNIg, Abril, 2011).

No encontro, esteve presente Renato Zerbini (representante do CONARE). Sua primeira preocupação manifestada foi de que os haitianos que chegavam ao Brasil seriam essenciais para a reconstrução de seu país de origem. Este argumento, como já mencionado, é recorrente quando se busca justificar a necessidade de retorno dos migrantes ao Haiti ou a intensificação do controle de ingresso desses indivíduos no Brasil. Zerbini prosseguiu sua fala adotando uma posição contrária ao tratamento humanitário proposto por Paulo Sérgio, embora não o tenha feito de forma explícita. Ele afirmou ser “importante atentar para o fato de que o nível de resposta humanitária

¹³⁷ Na ata consta que “os pedidos de refúgio são encaminhados, pela Polícia Federal, ao CONARE, que, por sua vez, entendendo não serem os autores enquadráveis na condição de refugiados, mas enxergando em sua situação forte apelo humanitário, os encaminha para o CNIg” (Brasil, CNIg, abril de 2011).

demonstrado pelo Brasil não tem encontrado correspondência no restante da comunidade internacional", expressando sua "preocupação com a possibilidade de o Brasil terminar arcando solidariamente com os impactos migratórios em questão devido a essa postura dos demais países" (CNIg, Abril, 2011).

A postura do representante do CONARE, Renato Zerbini, reflete a crença de muitos agentes de que o governo brasileiro não deveria assumir a responsabilidade pelo acolhimento desses migrantes, inclusive entre aqueles que deveriam estar a serviço desse próprio acolhimento. Essa visão persiste apesar do número de migrantes haitianos no Brasil ser relativamente pequeno, especialmente quando comparado com países como República Dominicana, Estados Unidos e Canadá. Em sua participação, Zerbini sugere que "se busquem outros meios de contornar a questão, dentre os quais a intermediação da transferência de mão de obra por motivos laborais¹³⁸." Ele prossegue listando suas preocupações adicionais:

[...] a potencial tensão social que se pode vislumbrar na região afetada pelo fluxo migratório em virtude do tratamento diferenciado para os imigrantes em relação ao tratamento ofertado aos nacionais em situação que também evoca os cuidados do poder público. Sugeriu que se conclamem outras nações a que se unam ao esforço humanitário ora empreendido, no sentido de abrigarem parte desses migrantes. (BRASIL, CNIg, abril de 2011)

A intervenção do representante do CONARE trouxe indicativos da posição adotada pelo Comitê, com o destaque para a proposta de "transferência" dos migrantes para outros países, o que nada mais é que a garantia de retirada desses sujeitos do território brasileiro. Além disso, podemos identificar uma visão dualista, onde brasileiros e migrantes são apresentados de forma antagônica. Obviamente que as opiniões e manifestações durante as reuniões do Conselho não seguem direções únicas e como contraponto manifestaram-se Marjolaine do Canto e Rafael Rodrigues Soares, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Canto lamentou a evasão da "mão de obra mais qualificada", mas considerou que caberia ao Conselho analisar os casos a partir de aspectos humanitários e que "diante

¹³⁸ A expressão "intermediação da transferência de mão de obra por motivos laborais" nada mais é do que a deportação ou uma deportação (ato de retirada involuntária) disfarçada de repatriação (quando o processo de retorno é feito voluntariamente pelo migrante, mediante a busca por auxílio para retornar ao país de origem).

dos mais de quatro milhões de brasileiros que hoje residem no exterior, os cerca de mil haitianos que hoje pleiteiam ingresso no Brasil não chegam a se constituir em impacto significativo" (Ata CNlg, Abril, 2011).

Rodrigues encerrou a discussão ressaltando a necessidade de que o respeito aos direitos humanos não se restringisse à concessão do status migratório regular, mas que se estendesse também às questões sanitárias, culturais e familiares. Ele afirmou que, "do ponto de vista do direito internacional, o Brasil se vê obrigado a prestar assistência a esses estrangeiros, pelo que não há que se falar em contraposição entre o tratamento a eles dispensado e aquele ofertado aos nacionais da região" (Ata CNlg, abril, 2011). Esta colocação revela que, naquele momento da discussão, o caminho a ser adotado estava claramente definido, restando apenas determinar a forma de sua implementação.

Outra pauta que merece destaque entre os temas abordados foi a menção à Operação Sentinela. De acordo com Antônio Carlos Floriano Lessa, da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal, essa operação havia recebido reforço em 2011 e estava inibindo sensivelmente o fluxo migratório na região nos últimos meses. Ao pesquisar publicações sobre esta operação, observamos que não há referências explícitas ao objetivo de reduzir os fluxos migratórios, mas sim à atuação para coibir o contrabando e o tráfico¹³⁹, como parte de um plano lançado pelo governo federal para prevenir e enfrentar crimes nas fronteiras. No entanto, a fala do representante da Polícia Federal revela que havia também a finalidade de controlar o ingresso de migrantes no país.

Além disso, Rodrigo do Amaral mencionou tratativas com os governos do Peru e do Equador na tentativa de coibir o tráfico de pessoas. Esse discurso, embora apresente uma preocupação com os migrantes, revela, a partir dos registros nas atas, que o verdadeiro objetivo era criar barreiras para o fluxo migratório sob a justificativa do combate ao tráfico de pessoas. Caso a preocupação fosse genuinamente com os migrantes, bastaria facilitar o ingresso desses indivíduos, eliminando a necessidade de intermediários que cobravam altos valores e não garantiam segurança ao longo do trajeto.

Como último destaque da reunião de abril de 2011 trago uma passagem da participação do presidente Paulo Sérgio, na qual ele define a migração haitiana como

¹³⁹ Brasil, Governo Federal lança plano para prevenir e enfrentar crimes nas fronteiras, 2011.

um “verdadeiro teste para as políticas migratórias brasileiras, dada a sua complexidade”. O fato embasa a relevância da temática para a condução das políticas migratórias como um todo. Indica que a nova configuração exigiria que os agentes deixassem de praticar apenas um discurso teórico de acolhida e passassem a ter a obrigação de lidar, de forma concreta, com consequências advindas de fluxos migratórios não desejados. É diante deste desafio que o discurso de acolhida, tão utilizado para diferenciar o Brasil de um norte-global excludente, coloca-se em teste. E o presidente de Conselho indicava consciência de que as ações ali definidas teriam impacto para além das fronteiras brasileiras, interferindo diretamente na política externa do país e aqui vamos além, teria influência ainda sobre as tratativas estabelecidas com outros países a respeito dos emigrantes brasileiros. Isso porque o Brasil sempre cobrou uma postura de acolhimento para os seus e agora precisava sinalizar de forma equivalente para emigrados do Haiti.

Ressalto que a situação envolvendo a migração haitiana não foi o único movimento de fluxo migratório indesejado no Brasil contemporâneo (indesejado no sentido de um movimento composto por sujeitos em situação de vulnerabilidade e que careciam de uma assistência e acompanhamento mais presentes por parte do Estado¹⁴⁰). O país sempre contou com um movimento proveniente das fronteiras, envolvendo pessoas oriundas de países como Bolívia, Colômbia e Paraguai, que numericamente eram mais proeminentes que os primeiros fluxos haitianos e caracterizavam uma migração regional ou fronteiriça. A diferença estava no fato de que este último trouxe consigo um marco por estabelecer o Brasil como rota para migrantes advindos não mais exclusivamente de países próximos, indicando novos contornos de uma migração Sul-Sul¹⁴¹. Somado a isso, tratava-se de um fluxo migratório que estava sendo acompanhado de perto por diferentes países (em parte também impactados pelo movimento migratório) e organismos internacionais, que em

¹⁴⁰ Lembrando que o Brasil tem historicamente assumido a responsabilidade internacional de garantir os direitos dos migrantes, sendo signatário de diversos pactos e normas que reafirmam essa responsabilidade. Entre esses documentos podemos citar o “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular”, adotado em 2018 e que traz responsabilidades para a proteção dos Direitos Humanos, na garantia de segurança e dignidade do migrante, no combate à discriminação e assistência humanitária.

¹⁴¹ O estudo a partir de remessas financeiras realizadas entre países do Sul Global de Dilip Ratha e William Shaw (2007) permite compreender a complexidade do fenômeno da Migração Sul-Sul e parte do seu impacto tanto nos países de destino quanto nos territórios dos emigrados). Os autores definem a MSS como uma migração entre países em desenvolvimento, assim como Castles e Delgado-Wise (2008).

inúmeras ocasiões enviaram representantes para acompanhar o andamento dos trabalhos realizados no âmbito do CNlg ou mesmo do CONARE, tendo a presença e participação registradas em ata.

Buscamos demonstrar, de forma mais detalhada, como a fase inicial da migração haitiana para o Brasil foi discutida no universo do Conselho. Vimos a indicação de múltiplos posicionamentos acerca do tema e como, de alguma forma, isso foi sendo gerido pelo presidente do Conselho, objetivando ainda fazer frente às demandas externas definidas por outras esferas do governo. O Conselho estava atrelado a estas demandas, como parte de um campo político maior no qual sempre esteve inserido e pelo qual era influenciado. Dentro e fora de seu universo, posicionamentos distintos eram tensionados e negociados para compor cada um dos resultados obtidos, que, embora sejam resultados de inúmeros cálculos e avaliações, ganhavam contornos próprios e nem sempre controláveis quando colocados em prática e influenciados por outros campos e agentes.

O estudo revela que as posições inicialmente polarizadas entre acolhimento e retirada compulsória foram gradualmente convergindo à medida que se decide permitir a permanência do primeiro grupo, fundamentado em medidas práticas. Isso marca um novo estágio no tratamento deste fluxo migratório, centrado agora no "como" viabilizar a permanência do grupo. Considerando que, este processo foi caracterizado por uma escala dinâmica, que se movimentou entre os polos acolhimento-retirada compulsória, conforme interesses do Estado e interesses defendidos pela representação de cada um dos conselheiros. Estes ajustes buscavam regularizar a situação dos migrantes já presentes no Brasil enquanto tentavam controlar um fluxo futuro, sem prejudicar a reputação internacional do país. Desta forma, analisaremos os próximos passos do Conselho que indicam o esforço para conduzir e conciliar estes aspectos, por vezes divergentes, a partir da criação do Visto Humanitário.

4.2.2 A criação de uma via formal de migração para os haitianos

O CNlg foi o responsável pela criação do Visto Humanitário que buscou responder às duas necessidades: controle no ingresso de haitianos e manutenção da imagem de país acolhedor. Sobre o tema, é possível destacar a participação do

ministro Carlos Lupi (MTE) na reunião de junho de 2011, a qual indica aos conselheiros o posicionamento do primeiro escalão do governo brasileiro:

Para que se tome uma decisão quanto ao que fazer acerca dos haitianos que já se encontravam no território brasileiro, é fundamental recorrer ao tratamento ofertado historicamente pelo Brasil a seus imigrantes. Lembrou que o país tem por característica a miscigenação de seu povo, a qual, por sua vez, resulta da solidariedade com que é tratado o imigrante que aqui chega. Destacou o caráter humanitário que se impõe em virtude da situação do Haiti. Lembrou que diante do momento favorável para absorção da mão-de-obra em que se encontra o mercado de trabalho brasileiro, o tratamento humanitário é ainda mais defensável, especialmente considerando-se que a maioria dos imigrantes em foco declaram alguma capacitação profissional. Lembrou que essa visão humanitária, que historicamente tem se manifestado na nação brasileira, é parte da imagem do país diante da comunidade internacional e se reflete diretamente nas relações internacionais. Opinou que, por tudo isso, seria inexcusável decidir se pela repatriação desses imigrantes. Lembrou que optar por regularizar a situação deles no Brasil serviria de exemplo para os demais países no trato com seus próprios imigrantes irregulares. (ATA CNIG, JUNHO, 2011)

O ministro proferiu a fala antes dos conselheiros decidirem as medidas que seriam adotadas para a nova remessa de 237 processos remetidos do CONARE para a apreciação do Conselho. E se antes a preocupação era de que a autorização de permanência oferecida ao primeiro grupo (envolvendo os 199 primeiros processos enviados pelo CONARE) não se tornasse um precedente para novas casos, a decisão neste momento foi oposta. Aqui, por consenso, foi decidido que a concessão de permanência seria ofertada aos 237¹⁴² envolvidos e que a Coordenação-Geral de Imigração teria autorização para estender a concessão para todos os futuros casos enviados pelo CONARE, desde que atendidas às exigências estabelecidas (como apresentar a documentação necessária, não caracterizar elementos que justificassem a concessão do status de refugiado, entre outras).

Isto indica que, as medidas começaram a ser flexibilizadas, considerando que a autorização de permanência para estrangeiros era tradicionalmente concedida antes da entrada no país, por meio de vistos e outras modalidades de permissão de residência emitidas nos consulados e embaixadas brasileiras no exterior. Junto a essa importante decisão, ficou estabelecido que o Conselho, com representantes do MJ e

¹⁴² Dos referidos casos, consta que o total de 193 foram deferidos. Dentre os não deferidos estão os seguintes casos e as respectivas motivações citadas em ata para o não-deferimento: 5 devolvidos ao CONARE por não estarem devidamente instruídos; 1 devolvido por apresentar elementos que o caracterizavam, em tese como pedido de refúgio; 8 não guardam relação direta com o terremoto e por isso foram redistribuídos aos conselheiros; e outros 37, embora mencionassem a situação no Haiti após o terremoto, não traziam qualquer elemento que os relacionasse diretamente ao cataclisma.

do MTE, agendaria uma reunião com o Itamaraty, a fim de discutir áreas de intensificação dos esforços do governo brasileiro para desenvolver iniciativas de cooperação com o Haiti que tivessem impacto sobre o fluxo migratório em questão. O objetivo era fortalecer e criar iniciativas que permitissem aos haitianos permanecerem em seu país, para além daquelas que já vinham sendo desempenhadas no escopo da MINUSTAH ou de outras iniciativas já adotadas - como o fornecimento de crédito de 135 milhões de reais disponibilizado no ano de 2010 ou de um projeto para a construção de uma usina hidrelétrica¹⁴³.

Durante a reunião seguinte, realizada em agosto de 2011 e sem a presença de convidados, a discussão sobre os migrantes haitianos tendeu para o lado negativo da balança. Com a remessa de outros 280¹⁴⁴ casos por parte do CONARE e uma estimativa estável do ingresso de 200 haitianos por mês (agora usando principalmente a via de acesso realizada pelo estado do Acre), os conselheiros continuavam buscando caminhos viáveis para solucionar a equação. Nesse cenário, a criação de um “canal formal de imigração” foi mencionada pela primeira vez pelo presidente Paulo Sérgio.

A hipótese de criar um canal formal de imigração nesse caso traz riscos significativos. Um deles é o de tal medida ser interpretada pelos haitianos como uma sinalização de que o governo brasileiro o está incentivando a vir; outro é a ampliação do alcance das possibilidades de imigração já que tal medida seria menos onerosa ao Imigrante do que o ingresso irregular o que possibilitaria a mais haitianos - que hoje se veem impedidos pela Barreira financeira - tentar a migração. (ATA CNIG, AGOSTO, 2011)

Os conselheiros Valdir Vicente (UGT) e Ralph Henderson (MRE) foram de encontro ao que colocou o presidente, afirmando que a criação de um canal regular de imigração seria um fator de promoção do crescimento desse fluxo migratório. Henderson ainda complementou, colocando que a ação não coibiria os ingressos irregulares e poderia sinalizar para as autoridades haitianas que o Brasil estaria incentivando a saída da mão de obra mais preparada do país, além de indicar a necessidade de uma avaliação das “condições do mercado de trabalho brasileiro, a fim de que esses imigrantes não venham a configurar competição direta com a mão

¹⁴³ Ralph Henderson afirmou (Ata CNIG, Agosto, 2011) que a Agência Brasileira de Cooperação mantinha na época mais de 40 projetos de cooperação com o Haiti.

¹⁴⁴ Os casos foram apreciados na reunião seguinte (setembro de 2011). Dos processos analisados, 209 tiveram o visto de permanência definitiva concedido pelo Conselho.

de obra brasileira” (Ata CNlg, Agosto, 2011). Izaura Miranda (MJ) ressaltou que seria necessária moderação quanto à aplicação da RN 27 (que estava sendo usada para regularizar a situação dos migrantes solicitantes de refúgio via CNlg), para que o mecanismo não funcionasse como uma “brecha para a imigração indiscriminada” (Ata CNlg, Agosto, 2011). Ela ainda mencionou a questão de ações voltadas ao patrulhamento das fronteiras que tendiam a reduzir o fluxo dessa migração – que, por hora, estava sendo chamada de migração laboral.

O tema acerca da categoria na qual estariam enquadrados os migrantes haitianos também foi destacado por Paulo Sérgio, no encontro realizado em setembro de 2011. Durante o resumo dos trabalhos realizados pelo GT “Análise do ingresso de haitianos no Brasil”, o presidente concluiu que:

A justificativa de acolhimento por razões humanitárias se mostra tanto mais insustentável quanto mais distante se torna no tempo o episódio do terremoto no Haiti. [...] O que aponta para a necessidade de que se altere o tratamento ofertado aos imigrantes irregulares de origem haitiana por parte do poder público brasileiro. [...] A percepção que se cristaliza é de que o fluxo migratório ganha cada vez mais contornos de imigração econômica e menos de ajuda humanitária. (ATA CNIG, SETEMBRO, 2011)

Os movimentos migratórios podem ser compreendidos a partir de múltiplas categorias, que envolvem ações forçadas ou voluntárias e que podem ter viés econômico, de refúgio, humanitário, laboral, de reunião familiar, educacionais, dentre outros. A categorização de cada fluxo não é um fator banal; ela é fundamental para enquadrar legalmente os migrantes conforme estabelecido pela legislação para cada grupo, determinando as tratativas a serem aplicadas em seu acolhimento, permitindo ou negando sua permanência em um determinado território. A definição dessas categorias é essencial para orientar as ações a serem adotadas diante de cada nova configuração migratória que se apresenta no país.

No caso dos haitianos, observa-se que as instituições brasileiras não estavam preparadas para estabelecer uma categoria clara para esse grupo, resultando em uma abordagem que oscilava conforme as circunstâncias. É certo que as categorias são voláteis, influenciadas pelas decisões de cada governo e pela trajetória pessoal de cada migrante, que pode, por exemplo, casar-se com um cidadão brasileiro e buscar regularização por essa via. No entanto, a postergação de uma definição mais permanente, considerando um cenário estável no país de origem, mostrou-se contraproducente para a formulação de uma política pública eficaz para lidar com o

tema, resultando em debates recorrentes com argumentos que se repetiam ao longo das reuniões do Conselho.

Diante da indefinição jurídica, o que foi trazido na reunião foi a possibilidade de “sensibilizar” os integrantes do CONARE para que se realizasse uma força-tarefa nos pontos de ingresso costumeiros desses migrantes, com o objetivo de “providenciar, ainda na região de fronteira, a negativa de refúgio aos haitianos” (Ata CNlg, Setembro, 2011). Adiante o presidente ainda argumentou que a proposta seria um meio para preservar o mecanismo de refúgio, inibindo a prática de uso do mesmo para “acobertar a migração irregular” e que o refúgio deveria ser preservado como instrumento de proteção internacional para aqueles que de fato necessitavam. Rodrigo Amaral (MRE) manifestou concordância com a proposta colocada pelo presidente, considerando que a ação poderia gerar um impacto significativo no sentido de redução do fluxo.

A solicitação de refúgio foi o meio pelo qual os haitianos encontraram para regularizar, ainda que temporariamente, sua permanência no Brasil. Essa prática tornou-se uma estratégia para mobilizar os dispositivos legais disponíveis a seu favor. Como resultado, os órgãos diretamente envolvidos na questão, como a Polícia Federal, o CONARE e o CNlg, enfrentaram dificuldades para lidar com essa nova dinâmica adotada pelos migrantes. Considerando que esses sujeitos, enquanto solicitantes de refúgio, estavam em situação regularizada no país (até que fosse emitido um parecer final sobre o processo), a situação estava exigindo também uma adequação por parte das instituições. E, quanto mais a resposta prolongava-se em ser constituída, mais o mecanismo de utilização da solicitação de refúgio consolidava-se como alternativa entre os migrantes haitianos (mais tarde estendendo-se para novos grupos, como foi o caso dos venezuelanos).

A negativa de abertura das solicitações de refúgio ou o indeferimento das solicitações protocoladas, na prática colocaria os migrantes numa situação de permanência irregular no país. Ou seja, “em desconformidade com as hipóteses previstas em normas jurídicas que regem o ingresso e a permanência de estrangeiros em determinado país” (Gediel, 2017). A ação poderia culminar em deportações e no aumento da vulnerabilidade econômica e social, associada a uma migração irregular.

A vulnerabilidade determinada pelas sociedades e suas respectivas instituições é o que mais fragiliza e ameaça a população envolvida nos fenômenos de mobilidade humana. [...] Políticas migratórias que se inspiram em segurança nacional, em ideologias xenofóbicas, em relações anti-imigração em discriminação de grupos sociais e culturais e em escolhas

seletivas de atração exclusiva de mão de obra qualificada forjam sociedades inteiras para a fragilização das relações com os cidadãos nascidos em outros países, favorecem violações de direitos humanos e enfraquecem os processos de integração e coesão social tendo como resultado final a maior incidência de vulnerabilidade entre sujeitos e grupos em mobilidade. (LUSSI, 2017)

Desta forma, os impactos trazidos pelas decisões adotadas no âmbito do Conselho (como instituição responsável pela constituição de políticas públicas voltadas aos migrantes) estendem-se para além da mera autorização de permanência. As decisões impetradas pelo Conselho, e por todo um conjunto de agentes do Estado que extrapolam os limites do órgão, atrelam-se, como coloca Lussi, à dinâmica migratória num aspecto mais amplo, incidindo, inclusive, sobre a integração social destes sujeitos, ampliando a vulnerabilidade, numa soma que contabiliza a dinâmica encontrada no país de recepção, com aquelas trazidas do país de origem, além daquelas de ordem pessoal que fazem parte da trajetória pessoal de cada sujeito que migra.

A proposta concebida no âmbito do CNlg foi acatada pelo CONARE. Na reunião realizada em novembro de 2011 o presidente Paulo Sérgio levou ao Conselho os pontos que foram definidos no âmbito do Comitê: a) dos pedidos de refúgio até então analisados, nenhum configurava-se efetivamente como refúgio; b) a situação do Haiti era digna de consideração a partir de um espectro humanitário; c) considerando a situação dos haitianos no Brasil, sua repatriação seria inviável e danosa; d) o melhor caminho seria o encaminhamento dos casos já registrados ao CNlg (casos de solicitação de refúgio envolvendo os haitianos que já encontravam-se no país); e) evitar o encaminhamento de novos pedidos utilizando o fundamento do refúgio (Ata CNlg, Novembro, 2011). Para cumprir com o último ponto, ficou definido pelo CONARE a realização de uma ação que seria realizada nos locais de concentração dos migrantes, a ser iniciada a partir do dia 1º de janeiro de 2012, com o objetivo de efetuar o pronto indeferimento das solicitações de refúgio instauradas a partir dessa data.

Paulo Sérgio avaliou que “a simples recusa do CONARE em dar prosseguimento aos feitos não impedirá que os mesmos pedidos sejam diretamente encaminhados ao CNlg” (Ata CNlg, Novembro, 2011). Tendo isso em conta e para equacionar o controle do ingresso destes migrantes, ele propôs a criação de um canal

formal de migração para os haitianos. A iniciativa seria “circular”, definida por ele como:

O imigrante permaneceria em território brasileiro tão somente com o objetivo de alcançar a 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. (ATA CNIG, NOVENBRO, 2011)

Os referidos assuntos foram colocados em debate na sessão plenária. A primeira participação foi do conselheiro Rodrigo Amaral (MRE), que colocou dúvidas sobre a possibilidade do CONARE concretizar os indeferimentos *in loco*, considerando a “escassez de recursos materiais e humanos” envolvendo o Comitê (Ata CNIG, Novembro, 2011). O observador Orlando Fantazzini (IMDH) ponderou que, se o pedido de refúgio fosse prontamente denegado, caberia ainda recurso ao Ministério da Justiça, o que acarretaria num acúmulo de processos, sobrecarregando a instituição e “demandando um maior cuidado por parte da sociedade civil no apoio a esses imigrantes”. Marjolaine do Canto (CNC) considerou que seria “mais eficiente” enviar instrutores para o Haiti, em contraposição à migração circular proposta por Sérgio Almeida.

O observador Duval Fernandes (CNPD) chamou a atenção para o fato de que a criação de uma via de ingresso formal não significava a redução da migração irregular, que seria preciso ouvir os haitianos a fim de evitar que fossem adotadas medidas incapazes de atingir o resultado esperado. Sobre o tema, Rodrigo do Amaral (MRE) chamou a atenção para o fato de que “o caminho adotado pelos imigrantes haitianos, ainda que seja informal, não é irregular, nem ilegal, já que explora possibilidades oferecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro”¹⁴⁵ (Ata CNIG, Novembro, 2011). É preciso chamar a atenção para esse aspecto, que foi um fator que complexificou as tomadas de decisão tanto para o CONARE quanto para o CNIG - ambos não estavam preparados para lidar com o novo fluxo criado a partir do uso de dispositivos legais não convencionais. Fatores como a falta de estrutura do

¹⁴⁵ Embora o conselheiro chame a atenção para o fato de que não se trata de uma migração irregular, o movimento migratório dos haitianos é constantemente abordado desta forma dentro do Conselho. A exemplo disso citamos a reunião realizada no mês seguinte, dezembro de 2011, em que foi apresentado um balanço das atividades do Conselho no referido ano. Ali o presidente do órgão afirma que “o ano foi marcado pelo enfrentamento à questão do fluxo migratório irregular promovido pelos haitianos através da fronteira norte do Brasil” (Ata, Dezembro, 2011).

CONARE, citada por Amaral, e a falta de um sistema de dados que pudesse embasar as decisões também contribuíram para a dificuldade em estabelecer os caminhos a serem adotados na condução do tema.

Quanto à criação de um canal formal de migração, a conselheira Déborah Prates posicionou-se de forma favorável à medida, argumentando que esta seria “uma forma de ofertar aos haitianos a oportunidade de migrar – ainda que temporariamente -, qualificar-se e retornar ao seu país sem precisar lançar mão de subterfúgios que lhes minam a dignidade” (Ata CNlg, Novembro, 2011). Odilon Braga (CTB) também indicou um possível posicionamento favorável por parte das centrais sindicais representadas por ele, desde que estabelecida a partir do conceito de circularidade apresentado por Paulo Sérgio. Desse modo, ficou deliberado que os conselheiros consultariam as lideranças das instituições representadas por eles¹⁴⁶, a fim de verificarem seus posicionamentos acerca do tema, embasando uma futura tomada de decisão.

A passagem sugere que as questões migratórias eram negociadas e conciliadas a partir de múltiplos interesses, originados do Estado (por meio de seus representantes), bem como de instituições civis e, em última instância, da pressão social gerada pela presença dos migrantes, cujos interesses sempre foram defendidos de forma indireta dentro do Conselho. Após a definição da consulta e a realização de um encontro destinado ao balanço anual das ações do CNlg em dezembro de 2011, ocorreu uma reunião extraordinária em 12 de janeiro de 2012, com o objetivo exclusivo de discutir a temática da migração haitiana no Brasil. Esse evento demonstrou que grandes decisões foram tomadas além do âmbito do Conselho, embora validadas por ele através da aprovação de Resoluções Normativas.

Antes de considerarmos a decisão adotada nesse momento, é preciso situarmos as circunstâncias nas quais ela foi adotada. Tratava-se de uma conjuntura chave, em que, de acordo com o estabelecido, a partir do dia 1º, os membros do

¹⁴⁶ Lembrando que o Conselho era formado por representantes do/a: Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Ciência tecnologia e Inovação; Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; Central Única dos Trabalhadores; União Geral dos Trabalhadores; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; Confederação Nacional do Transporte; Confederação Nacional das Instituições Financeiras; e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

CONARE estariam indeferindo as novas solicitações de refúgio aos haitianos na região da fronteira. A ação motivou a publicação de materiais jornalísticos que indicavam que o governo estaria fechando as portas para o ingresso de haitianos¹⁴⁷. Em resposta, no dia 10 de janeiro, a Presidência da República convocou uma reunião para estabelecer diretrizes para a condução da migração haitiana em território brasileiro, culminando na convocação dos membros do CNlg para a reunião extraordinária.

A abertura da convocação extraordinária foi feita pelo ministro Paulo Roberto dos Santos Pinto (MTE), destacando a importância do ato, e contou com a presença e participação do secretário-executivo do MJ, Luiz Paulo Barreto. Ele foi o responsável por expor os motivos da reunião, afirmando que a motivação seria “a discussão e aprovação de resolução normativa destinada a oferecer resposta, dentro da esfera de competência do Conselho, à questão da entrada de haitianos irregularmente pela fronteira norte do Brasil” (Ata CNlg, Janeiro, 2012). Barreto ressaltou a responsabilidade e trabalho realizado pelo Conselho a fim de adequar o embasamento normativo de 1980 com a realidade político-econômica brasileira, indicando, como já colocado, que o Conselho operava para suprir uma legislação incapaz de fazer frente às demandas estabelecidas pelos fluxos migratórios contemporâneos que tinham como origem ou destino o Brasil.

O fato foi que Barreto foi o responsável por encaminhar ao Conselho uma proposta de resolução normativa oriunda do encontro oficial organizado pela presidência (exercida por Dilma Rousseff) e que contou com altos funcionários do governo. Para apresentar a proposta aos membros do CNlg, Barreto fez um breve resumo da conjuntura da migração de haitianos ao Brasil, elencou pontos como: a instabilidade política e econômica histórica configurada no Haiti desde a sua independência; a liderança da MINUSTAH exercida pelo Brasil como fator de construção de uma percepção entre os haitianos do país como nação próspera e apta a receber o novo fluxo; a postura do governo equatoriano que liberava os cidadãos

¹⁴⁷ Portal de notícias G1 (11/01/2012) publica notícia com o título “Governo decide fechar as fronteiras para haitianos”, disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/01/governo-decide-fechar-fronteiras-para-os-haitianos.html>. A Revista Veja digital também noticiou o tema “Governo brasileiro fecha fronteiras aos haitianos”, disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/governo-brasileiro-fecha-fronteiras-aos-haitianos>. Assim como o sítio eletrônico da Associação Nacional de Delegados da Polícia Federal, “Brasil fecha fronteiras para conter ‘invasão’ de haitianos” (11/01/2012), disponível em: <https://web.adpf.org.br/noticia/adpf/brasil-fecha-fronteiras-para-conter-invasao-de-haitianos/>.

haitianos da necessidade de visto para ingresso naquele país; a rota migratória criada a partir do Equador para duas cidades principais (Tabatinga e Brasileia); a atuação de coíotes; e, por fim, a abertura de um canal formal de migração partindo diretamente do Haiti.

A abertura de uma via regular de migração tornou-se uma proposta que a presidência da república entendeu como possível de ser viabilizada através do Conselho, “por entender ser o Conselho dotado de competência para regular as situações especiais e os casos omissos, motivo pelo qual o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego convocou a presente reunião, com fito de se debater e apreciar a proposta de resolução relativa ao mesmo” (Ata CNlg, Janeiro, 2012). Barreto afirmou que a primeira proposta elencada foi a de conceder visto de trabalho aos haitianos, mas ela impunha que os futuros migrantes já tivessem proposta de emprego no Brasil, o que tornar-se-ia uma barreira para a concretização da concessão do visto.

Barreto destacou uma segunda preocupação estabelecida previamente “em se limitar o número de vistos, de modo a evitar que a concessão dos mesmos [vistos] venha a fomentar uma diáspora haitiana” (Ata CNlg, Janeiro, 2012). Esse fator, somado a precariedade econômica imposta aos haitianos, foram indicados como aqueles que “conduziram a uma estimativa média de cem vistos mensais, ou seja, a um limite de 1.200 vistos por ano concedidos nessas bases”. O ministro Paulo Roberto (MTE) trouxe outros pontos para justificar a criação de uma cota para a concessão dos vistos:

O número de vistos estabelecido como limite foi firmado tendo por base diversos aspectos, dentre os quais a capacidade operacional da embaixada do Brasil no Haiti e a capacidade do mercado de trabalho brasileiro de absorver essa mão de obra sem prejuízo das vagas para trabalhadores nacionais e o fato de que a publicação da resolução não impede que trabalhadores haitianos ingressem no Brasil por meio de outros canais formais já estabelecidos, os quais se encontram disponíveis equanimemente a todos os estrangeiros. (ATA CNIG, JANEIRO, 2012)

A criação de uma via formal de migração, a ser aplicada com exclusividade aos haitianos e com a imposição de um limite para a medida extraordinária, já havia figurado entre os assuntos tratados no âmbito do Conselho. Contudo, foi a partir de uma demanda externa que a medida se concretizou. Foi no âmbito da reunião convocada pela presidência da república que a RN 97 foi gestada e repassada para os membros do CNlg que aprovaram as decisões tomadas pelo governo brasileiro,

incluindo a criação da cota para a concessão dos vistos. A imposição de um limite para a concessão dos vistos foi a parte mais controversa da proposta, embora tenha sido percebida como positiva por alguns conselheiros, motivou posicionamento contrário de dois observadores.

Fábio Balestro (SDH/PR) foi o primeiro a indicar preocupação com a imposição de um limite para a concessão dos vistos. Ele indicou que a ação poderia gerar uma repercussão negativa e se, caso fosse mantida a restrição, que ela fosse “calculada com base no volume de fluxo migratório até aqui verificado” (Ata CNlg, Janeiro, 2012). Lembrando que neste momento o fluxo de haitianos ingressando pela fronteira norte do país mantinha uma média de 200 pessoas ao mês e, de acordo com os dados apresentados nessa reunião, somava 4.000 haitianos em território brasileiro. A observadora Rosita Milesi também expressou preocupação com a medida restritiva, afirmando que seria necessário cuidado para que a cota não fomentasse a xenofobia no Brasil. Além disso, destacou a importância de ações destinadas a esclarecer que a limitação seria imposta com o objetivo de “viabilizar uma migração ordenada e tão isenta quanto possível de prejuízos” (Ata CNlg, Janeiro, 2012).

As passagens esclarecem que o limite de 1.200 vistos anuais não supriria a demanda do fluxo já estabelecido pelos haitianos no país e que, considerando a influência das medidas adotadas pelo governo sobre a imagem que a população cria acerca do migrante (Lussi, 2017), poderia gerar um impacto negativo sobre a integração dos haitianos no Brasil. E, embora a medida não fosse abertamente tratada como um mecanismo de controle do Estado, mas sim como uma forma de proteção e garantia de segurança no ingresso destes migrantes, ela estabelecia um limite para a concessão dessa segurança e configurava-se, na prática, como um sistema de regulação.

Durante o debate sobre a demanda trazida pelo secretário-executivo do MJ, Marjolaine do Canto (CNC) foi a primeira a opinar diretamente sobre o tema do visto, afirmando que o Conselho tinha a criação de via formal de ingresso dos haitianos como um dos objetivos maiores nos últimos meses e que a proposta poderia ser uma forma de “equalizar as necessidades dos haitianos com os interesses dos brasileiros” (Ata CNlg, Janeiro, 2012). Odilon Braga (CTB) mostrou sua preocupação com os trabalhadores brasileiros, considerando que era preciso mensurar os impactos da medida que seria adotada pela Resolução Normativa proposta a fim de preservar os

interesses dos nacionais. Pontuadas estas preocupações a minuta foi aprovada por consenso no Conselho, sofrendo apenas ajustes específicos, como a solicitação de retirada da palavra “limitado” que fazia referência ao número de vistos.

A Resolução Normativa CNlg nº 97 de 12 de janeiro de 2012¹⁴⁸ estabeleceu em seu Art. 1º que:

Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. (ATA CNIG, JANEIRO, 2012)

O prazo estabelecido para vigorar a RN foi de dois anos, portanto, com o objetivo de fornecer 2.400 vistos por razões humanitárias aos haitianos diretamente na embaixada de Porto Príncipe entre início de 2012 e início de 2014. Essa ação permitiria que os agraciados com tal visto ingressassem no país de forma regular, alterando ainda a rota de entrada que passaria a ser feita pela cidade de São Paulo, buscando desafogar a região norte e permitindo aos migrantes acesso a mais oportunidades.

Criamos uma tabela com os principais marcos temporais que indicam cronologicamente eventos significativos relacionados à migração haitiana no Brasil que culminaram na concessão do visto humanitário.

ANO/MÊS	EVENTO
2010	Ingresso dos primeiros grupos de migrantes haitianos.
MARÇO 2011	Primeiros 199 casos de solicitação de refúgio convertidos em concessão de permanência pelo CNlg (197 aprovados); média de ingresso de 200/300 migrantes haitianos por mês.
JUNHO 2011	237 novos casos de solicitação de refúgio remetidos ao CNlg (193 aprovados como concessão de permanência).
AGOSTO 2011	Primeira menção à criação de uma via formal para migração haitiana.
SETEMBRO 2011	280 novos casos remetidos do CONARE ao CNlg (209 aprovados).
DEZEMBRO 2011	Total de 632 concessões de permanência aos haitianos solicitantes de refúgio.
JANEIRO 2012	Estimativa de 4000 haitianos em território brasileiro; Criação da RN 97 permitindo a concessão de visto humanitário aos haitianos em Porto Príncipe.

¹⁴⁸ O documento pode ser observado na íntegra no anexo IV.

MARÇO 2012	Total de 2.296 autorizações de permanência concedidas aos haitianos via CNlg.
AGOSTO 2012	Primeira menção à revisão do limite de concessões de visto humanitário estabelecido pela RN 97; 832 vistos emitidos na Embaixada brasileira em Porto Príncipe.
OUTUBRO 2012	Total de 4.256 autorizações de permanência concedidas via CNlg.
NOVEMBRO 2012	Suspensão do agendamento de novos pedidos de visto humanitário na Embaixada brasileira no Haiti - toda a cota de vistos até o final da vigência da RN 97 (janeiro de 2014) já estava esgotada.

Fonte: ATAS CNIG, 2010, 2011, 2012, 2013)

A criação do visto, fornecido diretamente na embaixada de Porto Príncipe, não reduziu as discussões sobre o tema nas reuniões do CNlg. O impacto do fechamento das fronteiras, em janeiro de 2012, trouxe novamente a pauta das deportações que foi colocada como “inconveniente” pelo presidente Paulo Sérgio (Ata CNlg, Fevereiro, 2012). O Conselho estava organizado para fornecer a concessão de permanência apenas para aqueles que tivessem ingressado no país e realizado a solicitação de refúgio até dezembro de 2011, o que gerou um impasse com relação aos migrantes que estavam em trânsito para o Brasil e tiveram sua entrada temporariamente barrada no país¹⁴⁹.

No escopo do atendimento a estes migrantes, órgãos públicos do Acre também participaram ativamente da pressão exercida sobre o tema no sentido do desenvolvimento de ações para o recebimento destes migrantes. Em fevereiro de 2012, consta na ata do CNlg que o Ministério Público Federal do Acre moveu uma ação civil pública, “pleiteando a garantia de assistência humanitária aos haitianos, especialmente no Acre, e a aceitação dos haitianos na condição de refugiados” (Ata CNlg, Fevereiro, 2012) sobre a qual o Conselho foi noticiado. Outro fato que tensionou positivamente para o recebimento dos haitianos foi a análise favorável dessa mão de obra feita pelos empregadores. Esse parecer é mencionado não apenas na ata de fevereiro, mas indicado em outros momentos através do apoio do empresariado para o recebimento destes migrantes.

¹⁴⁹ Em março de 2012 o Conselho solicitou a Casa Civil da Presidência da República que fosse analisada a possibilidade de regularização da situação dos migrantes haitianos que tivessem deixado o Haiti até 25 de janeiro de 2012, evitando que aqueles em trânsito fossem prejudicados e acompanhando a data em que o Peru passou a exigir o visto para o ingresso desses migrantes em seu território. A iniciativa tinha como foco principal um grupo de cerca de 300 haitianos que encontrava-se na cidade de Inãpari (Peru), impedidos de ingressar no Brasil.

Os dados apresentados em abril de 2012 mostram que os trabalhadores haitianos com carteira assinada estavam principalmente no estado do Amazonas (mais de 50% do total). Até a data, haviam sido emitidas 4.594 carteiras de trabalho. Veja a distribuição percentual por nível de escolaridade:

Nível de Escolaridade	Percentual de Carteiras de Trabalho Emitidas
Ensino Fundamental Incompleto	30%
Ensino Médio Completo	20%
Ensino Fundamental Completo	10%
Ensino Superior Incompleto	4,3%
Ensino Superior Completo	3,9%

Dados: ATA CNIG, ABRIL, 2012

Com a criação do canal formal de solicitação do visto humanitário em Porto Príncipe, foi identificada uma mudança no perfil migratório, com um percentual maior de pessoas com nível universitário buscando ingressar no Brasil através da RN 97. Isto não impediu a continuidade do fluxo já estabelecido entre aqueles de escolaridade mais baixa que chegavam através da fronteira norte. Dados que podemos verificar através das solicitações de refúgio feitas junto ao CONARE desde a chegada dos primeiros grupos até os dois anos de vigência da RN.

Ano	Solicitações realizadas por Haitianos no Brasil
2010	442
2011	2.549
2012	3.310
2013	11.690

(Fontes: OBMigra e Refúgio em números 2ª Edição, 2016)

Através dos dados notamos que houve um aumento expressivo nas solicitações de refúgio e no uso do mecanismo para a regularização da permanência no Brasil. Embora o CONARE tenha estabelecido o indeferimento de solicitações a partir do dia 1º de janeiro de 2012, o órgão voltou atrás na decisão depois que um grupo de haitianos estabelecido em Brasília realizou greve de fome como forma de protesto. O ato chamou a atenção das autoridades para a situação enfrentada pelos

migrantes, que legalmente não poderiam ter o pleito negado antes da apreciação individual de cada caso. Somado a isso, tivemos o pedido de revisão da cota estabelecida para a concessão dos vistos em Porto Príncipe sob o argumento de que “a concessão de vistos pela Embaixada do Brasil no Haiti tem superado as expectativas, pelo que pode ser necessária uma revisão do número estipulado como teto anual pela resolução normativa” (Ata CNlg, Agosto, 2012).

O pedido de revisão do limite de vistos veio acompanhado do registro do convite feito pela OIM para que a presidenta Dilma Rousseff fosse a oradora principal na reunião da instituição que seria realizada em Genebra. De acordo com o registro feito em ata, o convite guardava relação com a atuação do governo brasileiro quanto à migração haitiana, esforço que vinha sendo reconhecido como exemplar pelos organismos internacionais. Apesar da avaliação positiva destacada internacionalmente, o que observávamos nesse período era um acúmulo de migrantes na fronteira norte e a impossibilidade do limite de vistos da RN 97 atender à demanda no Haiti.

Em outubro de 2012, a Embaixada brasileira registrava uma lista de agendamentos para a concessão de vistos que já se estendia por todo o primeiro semestre de 2013. Diariamente, aproximadamente 200 pessoas procuravam o consulado para solicitar vistos e obter informações. Esse volume de demanda resultou na suspensão do serviço já no mês seguinte (Novembro de 2012). Em novembro, todas as vagas disponíveis para a concessão de vistos estavam esgotadas até a data final estabelecida para a vigência da RN 97, prevista para janeiro de 2014. Nesse período, a média diária de procura por informações havia aumentado para 300 pessoas.

Considerando a demanda expressivamente crescente, o Conselho reuniu-se com membros do Itamaraty, do MTE, do MJ e da PF para examinar a situação e avaliar a proposta de remoção do limite anual de 1.200 vistos. De acordo com o presidente do CNlg, Paulo Sérgio, a questão recebia “tratamento especial da mais alta instância do governo” (Ata CNlg, Novembro, 2012). Isso indicava que, embora o assunto fosse debatido no universo do CNlg, as principais demandas e decisões foram tomadas num escopo maior de poder decisório, cabendo ao Conselho ratificar as determinações discutidas para além de seu espaço. Apesar de os membros do Conselho terem autonomia legal para indeferir as propostas, na prática, a política migratória durante o

período analisado estava, em grande medida, subordinada às escolhas externas envolvendo os grupos de comando do país.

Em reunião do Conselho realizada em dezembro de 2012 foi levado ao conhecimento do colegiado diversas informações acerca da realidade haitiana, assim como várias informações já apresentadas. O objetivo foi que, diante dos dados, os membros do CNlg pudessem decidir sobre a revogação do limite de vistos estabelecido na RN 97 que vinha causando desgaste para a imagem do governo e do próprio Conselho, por ter se tornado “uma medida de solidariedade mal interpretada” (Ata CNlg, Dezembro, 2012). Desta forma, ficou decidido que a presidência do Conselho poderia revogar o trecho da RN que estabelecia a cota, caso a decisão avançasse no âmbito dos Ministérios envolvidos e da Casa Civil. Em outras palavras, o colegiado aprovou a revogação do limite desde que a ação fosse respaldada pela decisão de uma instância superior, como já o havia sido a própria concepção da RN 97.

É importante ressaltar que estamos falando de um campo em disputa, sendo assim, o protagonismo do Conselho não foi retirado sem que houvesse manifestação contrária. Na reunião de abril de 2013, com a presença do ministro Manoel Dias (MTE), o relato do GT “Análise do ingresso de haitianos no Brasil” trouxe mais uma vez a necessidade da eliminação do teto anual de vistos. Junto a isso, indicou a necessidade da extensão da concessão de visto a outros postos além da embaixada em Porto Príncipe (buscando futuramente abarcar locais de rota desses migrantes), iniciando por São Domingos na República Dominicana, onde havia um grande contingente de haitianos que viviam no país e estavam se deslocando para o Brasil.

A concessão do visto em outras embaixadas, de acordo com o relator do GT, ministro Rodrigo do Amaral Souza (MRE), seria avaliada numa reunião interministerial que aconteceria no dia seguinte. Outro ponto que seria analisado no futuro encontro seria “o que fazer com a RN 97 que irá expirar no dia 13 de janeiro de 2014” (Ata CNlg, abril, 2013). As ações estavam voltadas para reduzir o ingresso dos haitianos pelas rotas de entrada irregular que o grupo estava estabelecendo. Paulo Sérgio (MTE) afirmou que o Conselho já havia alertado as autoridades sobre que a rota começaria a ser usada por estrangeiros de outras nacionalidades devido a fragilidade no controle da fronteira (Ata CNlg, Abril, 2013).

Nesse contexto, o conselheiro Alfredo Wagner (SBPC) chamou a atenção para o fato de que os primeiros a serem ouvidos eram “os responsáveis pelas políticas de infraestrutura” e “criticou o fato de que o CNlg precisa lidar com os efeitos da decisão tomada por outrem, dizendo que o Conselho não foi consultado sobre o alcance dessa decisão de abrir o mercado sem levar em consideração os seus efeitos sociais, sem proceder as consultas locais” (Ata CNlg, Abril, 2013). A insatisfação sobre as decisões tomadas em outra esfera também foi demonstrada por Marjolaine do Canto (CNC) que indicou uma posição contrária a continuidade de uma abertura para a migração haitiana “as medidas devem ser restritivas, o papel humanitário já foi cumprido e essa entrada está criando problemas tanto na fronteira como também virou hábito” (Ata CNlg, Abril, 2013).

Quando Canto afirmou que “o papel humanitário já foi cumprido,” ela estava sugerindo que a intervenção inicial, motivada pela crise ambiental gerada pelo terremoto, deveria ter sido temporária. Isso reflete uma visão de que políticas migratórias deveriam ser excepcionais e limitadas, contrariando uma abordagem mais inclusiva e contínua, apregoada internacionalmente pelo governo brasileiro. A resistência às mudanças no status quo pode ser tomada como uma defesa dos recursos e normas estabelecidas, revelando tensão entre políticas de acolhimento e a percepção de ameaça à ordem social existente (Elias e Scotson, 2000), criando uma dicotomia nacionais-haitianos.

Mesmo havendo manifestação contrária, foi aprovada pelo Conselho a RN nº 102 de 26 de abril de 2013 que alterou o art. 2º da RN nº 97 de 2012. A mudança retirou do texto original o trecho “por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe”, permitindo que o visto fosse concedido pelo Ministério das Relações Exteriores também em outras embaixadas. O parágrafo único que acompanhava o artigo também foi suprimido da RN, este correspondia ao texto que estabelecia o limite de 1.200 vistos anuais. A mudança permitiu que o número de concessões de vistos pudesse ser adaptado de acordo com a demanda ou de acordo com a orientação repassada para cada uma das embaixadas envolvidas.

Na mesma reunião o presidente Paulo Sérgio ainda solicitou que os conselheiros ficassem de prontidão, caso alguma decisão tomada pela “alta cúpula” demandasse alguma ação emergencial do CNlg - podendo haver uma reunião com consulta online para validar as decisões adotadas no âmbito interministerial (Ata CNlg,

Abril, 2013). As ações para discutir o tema foram pressionadas pelo governo do Acre que decretou estado de emergência na manhã em que os conselheiros se reuniram. De acordo com as informações apresentadas em ata, a ABIN havia informado que 1.250 haitianos se encontravam abrigados de forma precária em Brasília e que situação semelhante também ocorria em Eritaciolândia.

O represamento destes migrantes nos locais de ingresso continuava pressionando as autoridades e motivou várias outras reuniões que foram supervisionadas pela Casa Civil e pelo MJ. A partir disso, representantes de órgãos governamentais foram até Brasília e organizaram uma força-tarefa que realizou o cadastramento dos migrantes, a inscrição em programas sociais e a entrega de documentos como: carteira de trabalho, protocolo de solicitação de refúgio e inscrição do CPF. O MS participou enviando profissionais para o atendimento médico e o MDS disponibilizou mais recursos para que o estado do Acre pudesse prestar assistência aos haitianos (Ata CNIg, Maio, 2013). A operação fez com que em junho de 2013 o número de haitianos em Brasília baixasse para cerca de 400, mesmo com um ingresso diário que girava entre 30 e 40 migrantes (Ata CNIg, Junho, 2013).

Em setembro de 2013, representantes do CNIg, em parceria com a OIM, realizaram uma visita ao Haiti para examinar os desdobramentos da concessão de vistos na embaixada brasileira em Porto Príncipe, bem como para avaliar as condições gerais do país. Durante a missão, constatou-se a existência de barreiras significativas para o acesso aos vistos e a "proliferação de escritórios de despachantes ao redor da embaixada" (Ata, Setembro, 2013), cujo objetivo era auxiliar os haitianos a cumprirem os requisitos para a obtenção dos vistos. Esse cenário evidencia mais um elemento indicativo da presença de uma indústria da migração, conforme descrito por Castles e Miller (2009), em que agentes e redes de agentes tornam-se facilitadores para o movimento dos migrantes através das mais distintas fronteiras. Podemos incluir nesse escopo a participação dos chamados coíotes que atuavam para viabilizar a chegada dos haitianos pela via terrestre, sempre cobrando um alto custo daqueles que acreditavam que teriam o caminho "facilitado" ou mesmo as ONGs (Gammeltoft-Hansen e Sørensen, 2013)¹⁵⁰ que atuavam na recepção destes migrantes no Brasil ou ao longo da rota utilizada para chegar ao país de destino.

¹⁵⁰ Thomas Gammeltoft-Hansen e Ninna Sørensen (2013) incluíram novos atores na indústria da migração, englobando um conjunto de organizações não governamentais que vendem seus serviços

Com a justificativa de reduzir a atuação dos agentes que utilizavam desta indústria de forma ilegal, os conselheiros decidiram prorrogar a vigência da RN 97 por mais doze meses, assim que houvesse o “aval no âmbito ministerial” (Ata, Setembro, 2013). Junto a essa decisão sugeriu que o governo acatasse as decisões tomadas no âmbito da reunião realizada pela Casa Civil que envolveram:

a) continuidade da política de abrigamento dos haitianos que ingressam pela fronteira terrestre em Brasília/AC, com reforço pelo governo federal da ajuda ao governo do Acre para que melhore as condições do abrigo, incluindo a possibilidade de “federalização” do abrigo ou conveniamento com entidades da sociedade civil que tem expertise na gestão desse tipo de abrigo; b) realização de nova força tarefa em Brasília/AC para sanar os novos problemas por que passa o abrigo; c) criação de estrutura de atendimento no aeroporto de Guarulhos a fim de facilitar a expedição de documentos e inserção laboral dos haitianos que chegaram com visto humanitário pela via aérea; d) agilizar a expedição dos vistos humanitários pelos consulados brasileiros encarregados; e) estabelecimento de programa especial de qualificação profissional aos haitianos com vistas a melhorar sua inserção no mercado de trabalho brasileiro, via PRONATEC. (ATA CNIG, SETEMBRO, 2013)

Para além do conjunto de iniciativas indicadas pelo governo para minimizar o impacto dos fluxos advindos da migração haitiana, ampliando as ações para o recebimento desses sujeitos, observamos uma estrutura decisória em que o CNIG tornou-se um órgão mais consultivo do que deliberativo, invertendo a ordem configurada durante anos nas políticas públicas voltadas à migração no Brasil. Quando o tema ganha novas proporções no país, ele passa a ser orientado por um conjunto mais amplo de agentes e esferas governamentais, tornando a pauta dos desafios migratórios mais transversal. Essa mudança trazida pelo fluxo migratório em tela também impulsionou diferentes iniciativas para a atualização do Estatuto do Estrangeiro (1980) vigente no país, no sentido de buscar equalizar as normativas com o contexto migratório contemporâneo. Na prática, uma legislação mais próxima da realidade minimizaria ainda mais a atuação do Conselho, visto que reduziria o número de casos omissos até então contemplados pelo colegiado.

Embora a movimentação para a construção de uma nova legislação tenha sido esboçada mesmo antes do movimento migratório haitiano, como apresentado na sessão que tratou sobre o tema, foi a partir da repercussão gerada por esse novo fluxo

em condições de mercado, fornecendo serviços que facilitam, restringem ou prestam assistência na migração internacional. Nesse escopo estão incluídas ONGs que terceirizam funções governamentais, proporcionando assessoria e assistência aos migrantes.

que as tratativas no âmbito do legislativo brasileiro avançaram¹⁵¹. Contudo, enquanto permaneceu vigente o Estatuto do Estrangeiro, coube ao CNlg regularizar a permanência dos haitianos que ingressaram pela via terrestre e pleitearam o refúgio junto ao CONARE. Os processos registrados no Comitê para Refugiados eram remetidos ao CNlg, que emitia a autorização de permanência em blocos por meio da RN nº 27 de 1998. A medida reduziu o impacto que o simples indeferimento do status de refúgio poderia ter gerado - o que acarretaria em um contingente considerável de indocumentados e em prováveis deportações, além do aumento da vulnerabilidade dos sujeitos envolvidos.

Na prática, o CNlg regularizou a permanência de milhares de haitianos no Brasil. Veja os dados entre 2011 e 2015 – sendo 2011 o ano em que ocorreu a primeira remessa de processos do CONARE ao CNlg e 2015 o ano da última regularização via RN 27, já que, em 2017, entrou em vigor a Lei de Migração que revogou a referida Resolução Normativa.

Ano	Vistos de permanência concedidos pelo CNlg através da RN 27
2011	708 ¹⁵²
2012	4.824
2013	2.068
2014	1.890
2015	34.692
2016	-
2017	1.244
2018	364
TOTAL	45.790

Fonte OBMigra, a partir de dados do CNlg e MJ (2024)¹⁵³

¹⁵¹ A Lei de Migração (nº 13.445) foi sancionada em 24 de maio de 2017 pelo presidente Michel Temer.

¹⁵² O número apresenta diferença do balanço já apresentado na Ata de Dezembro de 2011, mas considerando que o ano ainda não havia findado no ato da reunião, optamos por apresentar os dois dados – aquele apresentado em ata, onde constam 632 autorizações no ano de 2011 e os dados apresentados pela OIM que tiveram como base dados fornecidos pelo próprio CNlg e pelo MTE (2015).

¹⁵³ Dados fornecidos pelo Observatório diferem dos dados apresentados pela OIM, disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/press_release/file/Insertion-of-Haitian-migrants-in-the-Brazilian-labor-market_%20IOM-Study.pdf. A escolha foi por utilizar as informações atuais fornecidas por meio de solicitação ao OBMigra.

Essas autorizações de permanência eram concedidas aos haitianos solicitantes de refúgio e, desde a aprovação do visto humanitário, o Conselho determinou que a residência fosse concedida de forma geral aos migrantes que entrassem pela fronteira terrestre (Ata CNlg, Agosto, 2015). É possível observar que essa tratativa operou até o final do governo Temer, quando o CNlg ainda estava vinculado ao Ministério do Trabalho. A RN 27 foi utilizada mesmo depois da aprovação da nova legislação migratória porque havia processos considerados remanescentes, que tinham sido remetidos ao Conselho antes da aprovação da nova lei (2017). Desta forma, o entendimento foi de que os processos que se encontravam represados no CNlg até o fim da vigência do Estatuto do Estrangeiro deveriam ser regularizados pelo órgão (Ata CNlg, Fevereiro, 2018). A partir de 2019, quando o Conselho passou a integrar o Ministério da Justiça e o governo Bolsonaro teve início, a medida não foi mais utilizada para a regularização dos migrantes haitianos no Brasil, mas vale ressaltar que as solicitações de refúgio realizadas por haitianos permaneceram. Podemos verificar isso através dos dados divulgados pelo CONARE:

Ano	Solicitações de Refúgio realizadas por Haitianos no Brasil
2010	442
2011	2.549
2012	3.310
2013	11.690
2014	16.779
2015	14.465
2016	649
2017	2.362
2018	7.030
2019	16.610
2020	6.613
2021	794
2022	208
TOTAL	49.235

Fonte: Refúgio em Números 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª Edição

As medidas para a regularização foram inicialmente adotadas de maneira pontual pelo CNlg, como mecanismo para permitir a permanência dos primeiros

grupos de haitianos que ingressaram no Brasil pela fronteira norte. O que deveria ser uma exceção tornou-se prática vigente e foi sendo repetida como forma de regularização em função da ausência de uma norma que conduzisse as ações a serem adotadas, evidenciando o despreparo do Brasil para lidar com os movimentos migratórios que tinham o país como destino. Junto a isso, vimos que foi criada a RN 97 como forma de disponibilizar uma via migratória mais segura para os haitianos, mais controlável por parte do governo brasileiro e que coibisse a criação de rotas permanentes que permitissem o ingresso irregular tanto de haitianos quanto de outros grupos de migrantes. Esta RN também deveria ter curta duração, mas, sem conceber uma nova organização para o fluxo migratório, a resolução foi sendo prorrogada, operando por mais de cinco anos. Este segundo conjunto de ações adotadas no âmbito do Conselho viabilizou o ingresso e a permanência dos haitianos no Brasil de forma regularizada e operou a partir das seguintes normativas:

1) RN nº 97 – 12/01/2012 – Dispôs sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815 de 1980, a nacionais do Haiti. Estabeleceu a concessão de visto permanente por razões humanitárias, condicionada ao prazo de cinco anos (que poderiam ser renovados), com limite de 1.200 vistos anuais a serem concedidos na embaixada de Porto Príncipe no Haiti. Prazo de validade de dois anos.
2) RN nº102 – 26/04/2013 – Revogou o trecho sobre o local de concessão, permitindo que o visto fosse concedido em outras embaixadas (na prática foram emitidos vistos nas seguintes embaixadas no exterior: Quito (Equador); São Domingos (República Dominicana); Lima (Peru); e Buenos Aires (Argentina).
3) RN nº 106 – 24/10/2013 – Prorrogou a vigência da RN 97 por 12 meses.
4) RN nº 113 – 09/12/2014 – Prorrogou a vigência da RN 97 até 30 de outubro de 2015.
5) RN nº 117 – 12/08/2015 – Prorrogou a vigência da RN 97 até 30 de outubro de 2016.
6) RN nº 123 – 13/09/2016 – Prorrogou a vigência da RN 97 até 30 de outubro de 2017.

Fonte: ATAS CNIG 2012, 2013, 2014, 2015, 2016

A criação e a renovação da emissão do visto humanitário aos haitianos envolveram uma série de discussões no âmbito do Conselho Nacional de Imigração e fora dele, como evidenciam os trechos que descrevem detalhadamente parte dessas discussões e tratativas. Foram múltiplos agentes envolvidos, com posições muitas vezes antagônicas, sobre a criação de um canal formal de migração para o novo fluxo e sobre a possibilidade de permanência desses migrantes no país. No entanto, as sucessivas renovações da Resolução Normativa nº 97 foram pressionadas pelo

governo federal¹⁵⁴ e acatadas pelo CNlg. As discussões sobre o tema no universo do Conselho continuaram circulando por alguns pontos centrais: balanço geral; ações empreendidas pelo governo federal e estados; descentralização da acolhida; controle de fronteira; busca por agilizar a documentação no Brasil e na embaixada em Porto Príncipe/Haiti; situação dos abrigos no Acre e em São Paulo; situação laboral dos haitianos; impacto no mercado de trabalho brasileiro; e tratativa com países que compunham a rota percorrida por esses migrantes.

A observação das ações revela que, embora o Conselho tenha fornecido uma ampla gama de informações sobre as ações necessárias para o acolhimento¹⁵⁵ dos haitianos, as medidas iniciais foram adotadas pelos estados de entrada desses indivíduos, com destaque para o estado do Acre. Esse estado, em particular, se tornou um ponto central para recepção dos haitianos. Com o aumento significativo do fluxo migratório, diversas esferas do governo intervieram para agilizar a concessão de documentos, assistência e aportes financeiros ao governo acreano. Além disso, houve uma colaboração com instituições civis, permitindo que os migrantes fossem conduzidos para outras regiões do país. Essa redistribuição, embora desordenada, ampliou as possibilidades de inserção laboral dos haitianos, constituindo um banco de mão de obra para empresas em todo o país¹⁵⁶.

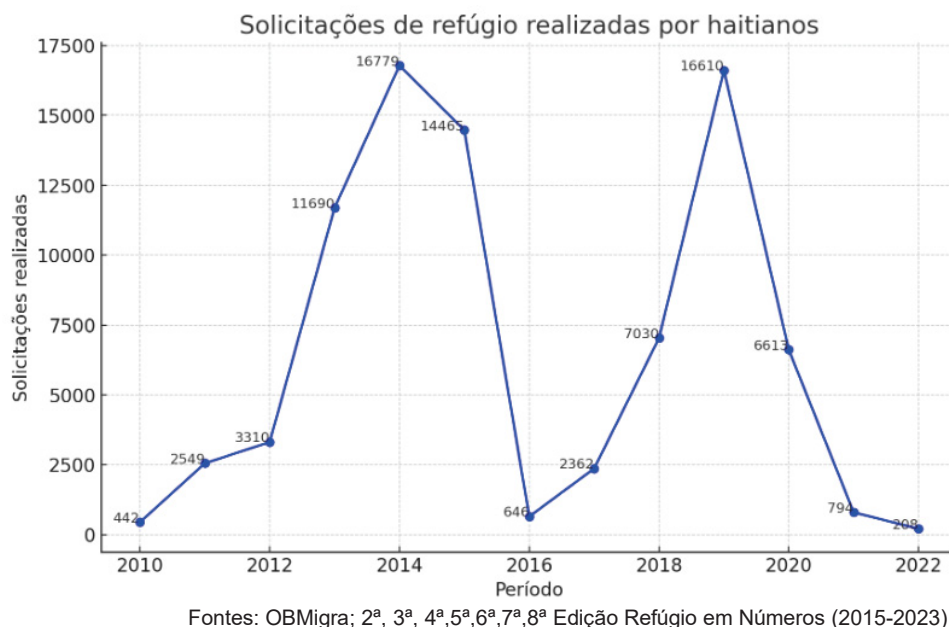
A análise das atas das reuniões do CNlg nos permite compreender a diversidade de ações implementadas para conduzir as políticas públicas voltadas para o ingresso e permanência dos haitianos no Brasil. Observa-se um foco nas negociações para permitir ou restringir a permanência desses sujeitos no país, refletindo uma transição de um movimento inicialmente esporádico para um fluxo constante durante o período pesquisado (2010-2022). É certo que houve variações no volume de migrantes ingressando por vias terrestres ou através de solicitações de

¹⁵⁴ Diferentes passagens ilustram a atuação do governo federal junto às decisões do Conselho. Por exemplo, em maio de 2016, quando discutia-se mais uma renovação da RN 97, o Rubens Gama Dias Filho participou da reunião e “destacou que as discussões acerca da Resolução Normativa sejam feitas com cautela, principalmente do ponto de vista político, para não ser visto ou tomado como uma ruptura” (Ata CNlg, Maio, 2016).

¹⁵⁵ A palavra acolhimento, neste contexto, é apresentada no sentido de medidas necessárias não apenas para conceder a permanência, mas para criar mecanismos que reduzissem a vulnerabilidade dos haitianos no Brasil, isso inclui um conjunto de assistências que permitam ao migrante sanar as necessidades básicas e manter sua dignidade.

¹⁵⁶ A inserção dos haitianos no mercado de trabalho formal foi marcada por uma diferenciação apresentada por uma pesquisa da FGV (Ata, Dezembro, 2015). De acordo com o pesquisador Wagner Oliveira, o mercado formal de trabalho brasileiro absorvia os imigrantes com escolaridade de nível superior em funções condizentes com a sua formação, enquanto os haitianos com o mesmo nível de formação ocupavam vagas que exigiam apenas o ensino fundamental.

visto nas embaixadas brasileiras, mas manteve-se uma continuidade que se verifica nas solicitações de refúgio apresentadas pelos haitianos ao longo dos anos.



Essa dinâmica ilustra a evolução das políticas migratórias brasileiras e a adaptação das estratégias que buscaram, inicialmente, um equilíbrio entre o controle do fluxo de haitianos e a manutenção da imagem de país receptivo. Inclusive, pressionando para o desenvolvimento de bancos de dados que viabilizassem as tomadas de decisão - antes bastante desorganizados quanto às informações sobre o ingresso de migrantes no país. Esse movimento também impulsionou a criação de uma nova legislação migratória no país e, antes ainda, a adoção das mesmas medidas de regularização usadas para os haitianos, estendidas para outros grupos de migrantes, incluindo os venezuelanos. As dificuldades apresentadas pelo contexto que se configurou a partir de 2010 foram resumidas pelo conselheiro João Xavier da Silva:

No caso da imigração estão lidando com uma dificuldade estrutural por não existirem competências explícitas para executar ações que não estão definidas pelos campos de política pública. [...] O debate demanda realmente uma alteração da estrutura normativa, relativa à execução de políticas migratórias ou políticas públicas para imigrantes. (ATA CNIG, AGOSTO, 2014)

A ausência de uma norma geral condizente com o contexto contemporâneo manteve brechas para que a emissão de vistos e a concessão de permanência aos haitianos guardassem uma relação direta com o posicionamento do governo no comando. Embora a RN 97 tenha sido renovada até a aprovação da nova lei, diante da troca de governo (quando Michel Temer assumiu ainda como interino, em maio de 2016), as medidas estiveram suscetíveis a um retrocesso no sentido de garantir uma migração mais segura através do visto concedido na embaixada brasileira no Haiti. Na reunião de junho de 2016 isso fica evidente através da participação do embaixador Rubens Gama Dias Filho (MRE) que afirmou que a embaixada de Porto Príncipe estava processando dois mil vistos mensalmente e que havia a necessidade de redução desses números:

O Itamaraty recebeu relatos de haitianos que estão vindo para o Brasil como passagem para outros países, que é algo preocupante, do ponto de vista do fluxo migratório. Solicitou que para o futuro, quando da renovação, possa ser estabelecido, se não claramente na Resolução, mas ao menos tacitamente, que vai haver uma redução do número de vistos concedidos. Por fim, solicitou que o Conselho respalde essa decisão para que o Itamaraty possa sinalizar junto a OIM o número de vistos a serem concedidos mensalmente. (ATA CNIG, JUNHO, 2016)

Diante da solicitação, membros do Conselho colocaram que o órgão não possuía prerrogativa para deliberar sobre a quantidade de vistos a serem concedidos (embora saibamos que já decidiram sobre o tema quando aceitaram estabelecer o limite de 1.200 vistos anuais na primeira edição da RN 97). Falaram ainda da necessidade de uma redução gradativa na concessão dos vistos (Ata CNIG, Junho, 2016), mas o que ficou registrado foi uma redução informal de dois mil para mil vistos mensais, com prioridade para as solicitações amparadas na reunião familiar. Quem expressou a estratégia foi Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana (MRE), “[...] uma redução informal, de 2.000 para 1.000 não representaria um grande abalo na relação com o Haiti, pois continuaria dando vazão à reunião familiar e atendendo a novos imigrantes que queiram vir ao Brasil” (Ata CNIG, Junho, 2016).

Os argumentos para a redução de vistos, nesse momento, passaram a utilizar o fato de que o Brasil estava tornando-se território de passagem para os migrantes haitianos que buscavam como destino final países do hemisfério norte. O fato é que a prática de país de trânsito foi identificada desde o início do movimento migratório haitiano para o Brasil, mas foi apenas nesse contexto que passou a ser empregada

como argumento para a redução da concessão de vistos no Haiti. Embora a realidade já fosse outra daquela encontrada no início da migração haitiana ao Brasil, a forma não difere, ou seja, um ou outro argumento passava a ser repetido de forma exaustiva para justificar medidas que visavam reduzir o ingresso desses migrantes no país. Entre esses argumentos circularam inclusive uma possível dificuldade de inserção laboral apresentada por agentes da Polícia Federal, mas que não se sustentava quando comparada com dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais).

Na reunião realizada pelo Conselho em outubro de 2016 a RN 97 havia sido renovada sem nenhuma menção a quantitativos, mas o MRE já havia confirmado uma redução no número de vistos concedidos em Porto Príncipe. A justificativa para a redução foi “decorrente do número da equipe que compõe a equipe no Consulado Brasil em Porto Príncipe” (Ata CNlg, Outubro, 2016). Independente da argumentação, de acordo com as informações estabelecidas nos encontros anteriores, a redução foi uma escolha feita por agentes do Ministério das Relações Exteriores, indicando o condicionamento das medidas de recebimento às diretrizes governamentais estabelecidas por cada um dos comandos que estiveram à frente do executivo brasileiro.

É importante mencionarmos que não é possível verificar estatisticamente como operou a concessão de vistos em Porto Príncipe durante todo o período de pesquisa, visto que os dados disponíveis e sistematizados alcançam apenas o período dos mandatos de Dilma Rousseff e retomam no ano de 2021, correspondendo aos dois últimos anos do mandato de Bolsonaro. É importante destacarmos que em 2020 tivemos a ocorrência do surto pandêmico de COVID-19 que teve impacto sobre o deslocamento de milhares de pessoas, com períodos de fechamento de fronteiras, e com impacto sobre a atuação dos departamentos governamentais de forma geral, o que obviamente exerceu influência sobre as concessões de visto e sobre o ingresso de migrantes no país¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Este impacto não pode ser mensurado através das concessões de vistos na embaixada brasileira em Porto Príncipe, considerando que não possuímos os dados do período, mas pode ser percebida através da redução no número de solicitações de refúgio realizadas por haitianos no Brasil a partir de 2020 e que refletiram de forma mais concreta no ano de 2021. Esse impacto maior no ano seguinte pode ser explicado pelo processo aplicado para entrega do protocolo de solicitação de refúgio, que exigia aguardar a entrevista para o recebimento do documento e oficialização do pedido de refúgio. E pode ser explicado ainda pelo fato de que foi apenas em março de 2020 que as primeiras medidas restritivas passaram a ser adotadas no Brasil.

Vistos emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores aos haitianos							
Tipo de visto	2012	2013	2014	2015	2016*	2021	2022
Permanente (Visto Humanitário com duração de 5 anos, com base legal na RN 97)	1.201	5.296	8.494	15.468	11.940	—	—
Temporário (Visto Acolhida Humanitária – duração de 2 anos, com base legal na PI 10, 2018)	—	—	—	—	—	4.887	1.808
Reunião Familiar (com validade igual à dos chamantes)	186	1.000	1.694	2.039	1.043	910	1.037
Total	1.387	6.296	10.188	17.507	12.983	5.797	2.845

*No ano de 2016 apenas os dados até o mês de maio foram considerados, por não haver registro disponível dos demais meses.

Fonte: OIM e MRE, 2016 e DataMigra, 2024¹⁵⁸

A ausência de dados sobre a concessão de vistos na embaixada de Porto Príncipe inicia em junho de 2016 e permanece até o final de 2020. A prática de não divulgação ou a falta de organização sistemática das informações indica um retrocesso em termos de governança democrática e nas tratativas sobre a questão migratória no Brasil porque a interrupção da transparência e a escassez de dados impedem uma compreensão holística da dinâmica migratória. Dados precisos e abrangentes são fundamentais para a formulação de políticas públicas que respondam adequadamente às necessidades dos migrantes e do país receptor. Como destacado por Castles e Miller (2009), a compreensão dos fluxos migratórios é essencial para a criação de políticas que promovam a integração e o bem-estar dos migrantes, além de fortalecer a coesão social no país receptor. A falta de dados também impede a identificação de padrões e tendências que poderiam orientar a alocação de recursos, o planejamento de serviços e a transparência nas ações adotadas pelo governo no que diz respeito à temática.

¹⁵⁸ Disponível em: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/press_release/file/Insertion-of-Haitian-migrants-in-the-Brazilian-labor-market_%20IOM-Study.pdf e <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaWJyZmZS00MGRkLThhMTItYzY5MDY1MjlxNWViliwidCI6ImVjMzU5YmExLTZyMGItNGQyYi1iODMzLWM4ZTZkNDhmODA1OSJ9&pageName=c47451134a39e637d708>

Como indicado nas tratativas registradas em ata no ano de 2016, a falta de sistematização dos dados reforça a abordagem identificada, que visava não evidenciar uma redução das permissões de ingresso no país - dinâmica que passou a ser aplicada na emissão dos vistos no Haiti. Os dados voltam a ser disponibilizados nas emissões registradas a partir de 2021 e vale destacar que, nesse período, a validade da RN 97 já havia expirado. A partir de 2017, com a promulgação da Lei de Migração, o visto concedido por “acolhida humanitária” deixou de ser regido por uma RN e foi incorporado ao arcabouço normativo para a migração no Brasil. Inicialmente criada como uma medida temporária para regular a migração haitiana, a concessão de visto por acolhida humanitária passou a integrar a legislação, podendo ser aplicada a outros grupos conforme a interpretação de cada governo e as diferentes regulamentações estabelecidas para essa concessão.

Na seção seguinte, vamos acompanhar como a condução das medidas que permitiram e regularam o ingresso e a permanência dos haitianos operaram para além das decisões adotadas no âmbito do CNlg. Isso porque, a partir da promulgação da nova lei e com as dinâmicas que foram sendo criadas desde o ingresso dos primeiros grupos de haitianos, as decisões acerca do controle dos fluxos migratórios no Brasil, paulatinamente, foram transferidas para instâncias decisórias mais altas, envolvendo resoluções conjuntas entre ministérios. A mudança indica um ganho de importância na condução das políticas migratórias no país que teve início com o uso da temática na política externa brasileira, ainda na primeira década do século XXI e foi sendo reconfigurada a partir dos novos grupos de migrantes que começaram a ingressar no país a partir de 2010, com destaque para o caso dos haitianos.

4.2.3 A regulamentação interministerial para o visto com base na acolhida humanitária para haitianos

A mudança na legislação migratória brasileira, com a aprovação da Lei nº 13.445, passou a prever em seu ordenamento a concessão de visto temporário para acolhida humanitária. A determinação consta na subseção IV, art. 14:

O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: [...] c) acolhida humanitária; [...] § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser

concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, LEI DE MIGRAÇÃO, 2017)

Isso significa que a medida que foi criada de forma emergencial para atender aos haitianos foi estendida para outros grupos e, posteriormente, passou a integrar o ordenamento brasileiro. Conforme prevê a norma, é necessária uma regulamentação para a concessão do direito, sendo cada caso analisado de acordo com a conjuntura envolvendo os diferentes grupos migratórios e o entendimento do governo acerca desses grupos. No caso dos haitianos, foi a Portaria Interministerial nº 10, de 06 de abril de 2018¹⁵⁹, que passou a regulamentar a concessão desse modelo de visto. O documento reiterou uma mudança estabelecida pela nova legislação: o prazo de residência para o visto por razões humanitárias foi enquadrado como temporário, portanto, firmado em dois anos e passível de renovação por parte do migrante. Na prática, os haitianos que antes tinham o prazo de cinco anos para a solicitação da renovação do seu direito de permanência no Brasil (de acordo com a RN 97), passaram a ter que realizar o trâmite ao completarem dois anos de permanência no país.

Considerando uma visão geral trazida pela mudança, a redução nos prazos permite aos órgãos públicos um acompanhamento mais eficaz do fluxo migratório, visto que, diante dos pedidos de renovação, é possível acompanhar e atualizar os dados a respeito daqueles que permanecem no país, produzindo periodicamente levantamentos mais precisos. Embora existam outros meios para esse acompanhamento, com um trânsito intenso via terrestre e com a vasta extensão de fronteiras brasileiras, a renovação pode funcionar como um meio mais eficiente para a varredura das referidas informações. Em paralelo com as demandas institucionais beneficiadas pela redução no prazo de validade dos vistos, agora chamados de temporários, temos a questão do aumento da burocracia para o migrante.

O sujeito que migra sob essas condições enfrenta uma intensificação da precariedade de sua situação migratória, estando mais vulnerável a uma negativa na renovação de seu visto em um período mais curto. Isso acarreta uma potencialização das incertezas, aumentando a insegurança quanto à possibilidade de permanência a

¹⁵⁹ A PI foi assinada por representantes do Ministério de Estado e Justiça, Ministério Extraordinário da Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho.

longo prazo. A medida também amplia a probabilidade de que um número maior de migrantes passe a integrar grupos em situação administrativa irregular. Assim, a redução do prazo para renovação do visto pode agravar as vulnerabilidades, dificultando o acesso a serviços, bem como direitos, e mantendo o migrante vinculado a uma burocracia mais complexa. Além disso, exige da máquina pública um esforço maior para atender aos processos administrativos relacionados à renovação das autorizações de permanência no Brasil.

Nesse novo cenário, em que a permanência dos migrantes passou a ser regulamentada via decisões interministeriais, o CNIg continuou mantendo a função de conceder as autorizações de permanência aos haitianos que já se encontravam no país – deferindo ou indeferindo as solicitações. Isso porque, a PI nº 10/2018¹⁶⁰ - mais tarde alterada pela PI nº 17/2018 – contemplava a possibilidade de apresentação de requerimento para a autorização de residência para acolhida humanitária aos haitianos que tivessem ingressado em território nacional até a data de 20 de novembro de 2019. Aos interessados em regularizar a permanência nestes termos, caberia ao CNIg a avaliação e concessão das autorizações. Nos moldes da RN 97, e suas sucessivas renovações, também tivemos uma permanência nas PIs que regulamentaram o visto por razões humanitárias concedido aos haitianos em seu país de origem ou para aqueles que já estavam em território brasileiro.

A tabela a seguir ilustra a continuidade na concessão de vistos e as respectivas regulamentações interministeriais que mantiveram a regularização da permanência dos haitianos:

Nº da Portaria	Data	Descrição
Portaria Interministerial nº 10	06/04/2018	Concessão de visto temporário e autorização de residência por acolhida humanitária (para haitianos que tivessem ingressado no Brasil até a data da publicação da Portaria). Regulada pela Lei de Migração nº 13.445/2017.
Portaria Interministerial nº 17	19/11/2018	Atualiza a PI nº 10 estendendo o prazo para o pedido de autorização de residência junto à Receita Federal até dia 20 de novembro de 2019.
Portaria Interministerial nº 12	20/12/2019	Estende o prazo para o pedido de autorização de residência junto à Receita Federal até dia 31 de dezembro de 2020.
Portaria Interministerial nº 13	16/12/2020	O visto concedido pela embaixada em Porto Príncipe passa de 90 dias para 180 (prazo em que o visto permite o ingresso no Brasil, para posterior solicitação

¹⁶⁰ Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%2010,%20DE%206%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>.

		de autorização de permanência junto à Polícia Federal – esta com prazo de dois anos). Também estende o prazo para o pedido de autorização de residência aos haitianos que já se encontravam no Brasil até 31 de dezembro de 2021.
Portaria Interministerial nº 27	30/12/2021	A Portaria foi emitida com validade até 30 de abril de 2022. A normativa deixou de viabilizar a regularização de haitianos que tivessem ingressado de forma irregular no país, contemplando apenas os vistos emitidos em Porto Príncipe/Haiti.
Portaria Interministerial nº 29	25/04/2022	Com validade até 31 de dezembro de 2022, a portaria voltou a contemplar em seu art. 5º: “O nacional haitiano que já se encontre em território brasileiro, independentemente da condição migratória em que houver ingressado no Brasil, poderá requerer autorização de residência para acolhida humanitária perante uma das unidades da Polícia Federal”.

Fonte: Biblioteca Digital MJ/2022

A tabela mostra que a concessão do visto continuou em operação, especialmente no que diz respeito às normativas que regulamentaram sua concessão e emissão. Alinhados a essa atuação, o CNlg e o CONARE emitiram a Resolução Conjunta nº 1, de 09 de outubro de 2018. Essa Resolução estabeleceu que o CNlg poderia continuar concedendo autorização de residência para solicitantes de refúgio que tivessem seus pedidos analisados pelo CONARE. Em outras palavras, os processos iniciados por indivíduos ou grupos que não foram reconhecidos pelo governo brasileiro como refugiados continuariam sendo encaminhados ao CNlg para avaliação e possível regularização (aqui incluindo outras etnias que também passaram a utilizar a solicitação de refúgio como meio para regularizar sua permanência no Brasil).

Através dos registros apresentados nas atas do Conselho fica inviável, a partir de 2018, acompanhar quem foram os agraciados com a regularização da permanência operacionalizada por meio da RC/2018. Isso acontece em função de uma simplificação dos registros apresentados em ata, o que dificulta a percepção dos debates sobre os diferentes temas abordados no órgão e a obtenção de dados mais específicos sobre a condução das ações do Conselho. O que temos disponíveis nesses documentos sobre a aplicação da RC são apenas os números de processos deferidos ou indeferidos, sem dados específicos - como a origem do migrante envolvido. Por isso, não é possível verificar quantos deles são haitianos ou não. O que observamos de concreto nesses documentos foi um aumento no indeferimento de processos.

Março de 2019 apresentou o primeiro registro de processos apreciados via RC nº 01, nesse documento estão listados 107 processos deferidos e 78 indeferidos. A próxima reunião do Conselho aconteceu apenas em agosto¹⁶¹, neste momento 567 processos foram deferidos utilizando o mesmo mecanismo de regularização, outros 96 foram indeferidos. No mês de outubro foram 298 processos deferidos e 50 indeferidos e em dezembro foram, respectivamente, 826 e 178. Os dados totalizados neste ano correspondem a 1.798 processos atendidos e 402 processos com autorizações indeferidas, vale lembrar que nem todos são referentes aos pedidos de concessão de refúgio pleiteadas por haitianos.

Os casos dos processos indeferidos pelo CNlg eram passíveis de recurso, mas nas situações em que o migrante não recorreu ou mesmo naquelas em que o recurso foi negado, este sujeito passou a compor o quadro de pessoas em situação irregular no país. Neste período, a regulamentação sobre a deportação de pessoas em situação irregular passou por algumas mudanças. Em 25 de julho de 2019, o ministro do MJ assinou a Portaria nº 666 que regulamentou a deportação sumária no país, com o prazo de 48 horas para a retirada do migrante, impossibilitando qualquer eventual defesa ou contestação da medida administrativa. A prática foi discutida no Senado e evidenciada por especialistas como uma descaracterização da Lei de Migração (2017)¹⁶². Além de impedir a defesa para os decretos de deportação, a portaria voltou a apresentar a questão da “pessoa perigosa para a segurança do Brasil” (Brasil, Portaria nº 666, 25/07/2019)¹⁶³ e não excluía a possibilidade de aplicação da deportação para solicitantes de refúgio - trazendo assim uma condição de insegurança para o respeito ao Estatuto dos Refugiados e o princípio da não devolução.

A controversa Portaria teve repercussão na mídia¹⁶⁴ e foi revogada e substituída pela Portaria nº 770, em 11 de outubro de 2019, e, apesar de aliviar alguns

¹⁶¹ O tempo transcorrido entre a primeira e a segunda reunião do CNlg no ano de 2019 indica que o Conselho estava operando de forma distinta, considerando que a prática anterior (enquanto o órgão esteve vinculado ao MT) era de cerca de 10 reuniões anuais. Para registro, em 2019 foram realizadas apenas quatro reuniões.

¹⁶² Material disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/01/brasil-pode-ter-retrocesso-no-tratamento-a-imigrante-e-refugiado-dizem-debatedores>.

¹⁶³ Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/280/1/REVOGADO_PRT_GM_2019_666.pdf.

¹⁶⁴ Notícia publicada pela BBC Brasil em 26 de julho de 2019: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49134995>. Confira a publicação das Revista O Globo e Exame realizadas na mesma data: <https://oglobo.globo.com/politica/entenda-portaria-666-de-moro-que-permite-deportacao-sumaria-de-estrangeiro-perigoso-23835215>, <https://exame.com/brasil/portaria-666-de-moro-e-inconstitucional-e-imoral-diz-professora-da-usp/>. Publicação no Jusbrasil em 25/07/2019:

aspectos, manteve definições que fundamentavam atos de impedimento de ingresso ou deportação apresentando parâmetros para o que poderia ser considerado como pessoa perigosa¹⁶⁵. A nova Portaria também incluiu que não seriam impedidos de ingressar no país ou deportados “pessoa perseguida no exterior por crime puramente político ou de opinião” ou “quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal” nos termos estabelecidos pelo Estatuto dos Refugiados (Brasil, 2019). O prazo para defesa também foi estendido, passou de dois para cinco dias a partir da notificação, o que indica um avanço, mas, na prática, ainda configurava-se como um prazo bastante exíguo para a contestação e defesa do migrante¹⁶⁶.

Ambas as portarias emitidas pelo MJ, que versaram sobre impedimento de ingresso e deportação, evidenciaram uma dinâmica que trouxe mais instabilidade aos migrantes. Estes sujeitos poderiam ser deportados mesmo com a solicitação de refúgio em andamento ou com as recorrentes negativas de regularização que vinham acontecendo no escopo das atribuições do CNlg. Observando apenas o ordenamento que permitiu o ingresso e regularização da permanência de haitianos, não é possível perceber um recrudescimento nas tratativas que envolveram essa permanência. No entanto, ao analisar as normativas de deportação, a redução no número de encontros do CNlg, a simplificação dos registros realizados pelo Conselho, e o crescente indeferimento de processos, obtemos uma visão mais abrangente da condução das políticas que nortearam a possibilidade de ingresso e permanência desses sujeitos no país.

O fluxo de haitianos no Brasil teve início em 2010 e permaneceu até o final do recorte temporal delimitado por esta pesquisa. De acordo com dados do Sismigra podemos vislumbrar de forma ampla o registro de entrada desses migrantes no país.

Ano	Dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (ano de entrada)
2010	401

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/veja-a-integra-da-portaria-666-que-autoriza-a-deportacao-de-pessoas-perigosas-para-o-brasil/736873396>

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20impedimento%20de,objetivos%20dispostos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.>

¹⁶⁶ Vale ressaltar que na data da última consulta, julho de 2024, a Portaria nº 770 continuava vigorando.

2011	2.751
2012	4.542
2013	14.999
2014	20.811
2015	21.545
2016	21.454
2017	14.651
2018	18.970
2019	27.768
2020	15.609
2021	6.314
2022	4.374

Fonte: OBMigra/2024¹⁶⁷

Ao final da pesquisa havia cerca de 160 mil haitianos vivendo no Brasil, de acordo com estimativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública¹⁶⁸. Dentre eles, apenas oito pessoas receberam o status de refugiado e milhares delas realizaram a solicitação, tendo muitos dos processos sido transferidos ao CNlg, como acompanhamos. Vimos que os nacionais haitianos fizeram uso da solicitação de refúgio como um mecanismo para regularizar a permanência no Brasil. A ação era eficiente considerando que apenas o pedido de refúgio, realizado junto à Receita Federal, garantia a emissão de um protocolo chamado de Carteira Provisória de Estrangeiro, com validade de um ano (podendo ser prorrogado enquanto perdurasse a tramitação do processo), o documento viabilizava a emissão da carteira de trabalho, CPF e a permanência regularizada no país, além de não haver cobrança de taxas para a abertura do processo. Foi um dispositivo que acabou sendo usado por outros grupos de migrantes, mas que teve como principais solicitantes haitianos e mais tarde venezuelanos.

[...] as pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado venezuelanas e haitianas foram aquelas que mais se destacaram ao longo da série histórica analisada. Enquanto os haitianos, entre os anos de 2011 e 2015, apareceram como o principal grupo de solicitantes de reconhecimento

¹⁶⁷ Plataforma para consulta disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibjQyNzE4YzctY2ZmZS00MGRkLThhMTItYzY5MDY1MjlxNWViliwidCI6ImVjMzU5YmExLTZyMGltNGQyYi1iODMzLWM4ZTZkNDhmODA1OSJ9&pageName=c47451134a39e637d708>.

¹⁶⁸ Informação publicada na Agência Brasil, disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-06/governo-lanca-carteira-digital-e-plano-voltado-migrantes#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20MJSP,haitianos%20vivendo%20em%20territ%C3%B3rio%20brasileiro.>

da condição de refugiado no Brasil, a partir de 2016 os venezuelanos assumiram essa posição, registrando seu pico histórico no ano de 2018, com 61.391 solicitantes venezuelanos, ou 76,9% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado registradas em 2018. Cabe destacar que, mesmo deixando de representar o principal grupo de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (desde 2016), os haitianos registraram o seu próprio pico de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no último ano da série histórica, em 2019, quando 16.610 pessoas solicitaram refúgio ao Brasil. (Brasil, CONARE, 2020¹⁶⁹)

Ao longo dos anos, o fluxo migratório haitiano evidenciou as limitações das políticas públicas brasileiras em lidar com novos e emergentes fluxos migratórios. A expectativa inicial de que o Brasil seria um território de passagem mostrou-se equivocada, uma vez que o país se tornou o destino final para muitos haitianos. No entanto, a falta de preparação e as respostas reativas às demandas desse grupo geraram impactos significativos, especialmente nas regiões de entrada, como o Acre e a Amazônia, onde a falta de infraestrutura e oportunidades de trabalho agravou a vulnerabilidade desses migrantes. Com o passar do tempo, as estratégias adotadas pelo governo brasileiro, como a criação do visto humanitário, não foram suficientes para controlar o fluxo migratório ou para garantir agilidade na regularização da permanência dos haitianos no país. O acúmulo de processos no CONARE e no CNlg, somado à resposta insuficiente das autoridades, resultou em um cenário de precariedade para muitos desses migrantes, que continuaram a enfrentar desafios na sua regularização e integração.

A experiência dos haitianos no Brasil, com suas particularidades e dificuldades, estabelece um importante precedente para a análise de outros fluxos migratórios que se seguiram. Entre eles, destaca-se o caso dos venezuelanos, cujo fluxo migratório para o Brasil se intensificou nos últimos anos, trazendo novos desafios e exigindo uma resposta igualmente complexa por parte do Estado brasileiro. O próximo trecho desta pesquisa se dedicará a analisar a chegada dos venezuelanos, comparando as estratégias adotadas para sua recepção com as que foram implementadas para os haitianos, e explorando as continuidades e mudanças nas políticas migratórias brasileiras diante desse novo contexto.

¹⁶⁹ Texto disponível na 5ª Edição Refúgio em Números: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS_5%C2%AA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf

5. VENEZUELANOS NO BRASIL

A migração venezuelana para o Brasil tem suas raízes na crise que assolou o país de origem desses migrantes, caracterizada pelas sanções norte-americanas¹⁷⁰, pela hiperinflação, escassez de alimentos e medicamentos, pela instabilidade política e, como consequência do aumento da vulnerabilidade social, um crescimento significativo nos índices de violência¹⁷¹. Diante desse cenário, milhares de venezuelanos buscaram refúgio em países vizinhos - em 2018 já eram 3 milhões de migrantes e refugiados de acordo com dados da OIM¹⁷², sendo o Brasil um dos principais destinos. Esse movimento populacional trouxe um grande impacto para a região norte do país, especialmente para a cidade de Pacaraima, que faz fronteira com a Venezuela, e para o estado de Roraima como um todo, devido à sobrecarga imposta aos serviços públicos e à falta de infraestrutura adequada para atender ao novo fluxo migratório que se estabeleceu na região.

Foi a partir do crescimento deste movimento migratório que a administração pública no Brasil precisou criar mecanismos para conduzir as ações que seriam empreendidas no sentido de atender a essa população. Martino e Moreira (2020) concluem que, ao longo desse processo, foram mobilizados pelas instituições burocráticas governamentais “diferentes rótulos” jurídicos para definir a permanência desses migrantes no país. As autoras afirmam que esses “rótulos”, ou categorias jurídicas, nos quais os venezuelanos foram enquadrados tiveram relação direta com as mudanças na política externa nacional estabelecidas no Brasil. Nosso esforço nesse momento é compreender algumas das ações que influenciaram para a transição entre as diferentes categorias e como isso foi organizado nos diferentes governos que estiveram à frente do país entre 2015 e 2022.

A migração venezuelana tem especificidades distintas daquela iniciada por haitianos em 2010. Por ser um país que faz fronteira com o Brasil, sempre houve uma

¹⁷⁰ As sanções impostas pelos Estados Unidos em 2015 abrangeram o setor petrolífero e outras atividades econômicas essenciais à economia da Venezuela.

¹⁷¹ O Observatório Venezuelano de Violência divulgou uma taxa de 90 mortes violentas para cada 100 mil habitantes em 2015. Esse número colocaria a Venezuela como país sem conflito armado mais violento do mundo. É importante ressaltar que esses dados não encontram respaldo oficial, mas a referida organização denunciava a ausência de dados oficiais que abarcassem o tema. Disponível em: <https://exame.com/mundo/venezuela-alcanca-numero-recorde-de-mortes-violentas-em-2015/>

¹⁷² Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/es/news/el-numero-de-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-alcanza-los-3-millones>.

movimentação de pessoas entre os dois territórios, o que foi alterado nessa dinâmica foi a intensidade desse fluxo e as formas de regulamentação da permanência e ingresso desses migrantes no Brasil. Nesse contexto, é preciso considerarmos que a Venezuela passou a ser membro do bloco econômico do Mercosul no ano de 2012, entretanto a sua participação no Acordo de Livre Circulação de Pessoas, firmado entre os membros do bloco e regulamentado em 2009, não chegou a estender-se aos cidadãos venezuelanos, em função da falta de uma nova regulamentação. Embora não tenha sido efetivada, no atlas sobre migração venezuelana do Nepo/Unicamp (2020)¹⁷³ consta que 394 venezuelanos tiveram seu registro migratório amparado pelo Decreto 6.975/09 que estabeleceu o Acordo de Residência Mercosul e Associados.

A Venezuela permaneceu ativa no bloco por cerca de 4 anos, sendo suspensa em dezembro de 2016, o que, teoricamente, permitiria que essa fosse uma via utilizada para a regularização da permanência dos migrantes, caso o Acordo tivesse sido atualizado para a inclusão do novo país membro. Contudo, o que foi identificado foi o crescimento no número de solicitações de refúgio realizadas por nacionais do país vizinho. No ano de 2014 foram registradas 209 solicitações de refúgio empreendidas por venezuelanos no Brasil, em 2015 o número saltou para 829 e no ano seguinte para 3.375 solicitações (2ª Edição Refúgio em Números, 2017)¹⁷⁴. Dessa forma, os dados indicam que o mecanismo de solicitação de refúgio passou a ser empregado pelos venezuelanos como recurso para a regularização no país. Como já indicado, a solicitação permitia ao migrante obter documentação e permanecer de forma regularizada no país enquanto tramitasse o processo de avaliação da concessão do status de refúgio ao pleiteante.

Embora já em 2015 as solicitações tenham mostrado um aumento significativo, a questão da migração venezuelana foi abordada pela primeira vez em uma reunião do CONARE em agosto de 2016. Durante esse encontro, Luiz Alberto Matos dos Santos, representante do MT, destacou que algumas nacionalidades classificadas como "refugiadas" poderiam, na verdade, ter uma "motivação migratória", como ele sugeriu ser o caso dos venezuelanos (ATA CONARE, Agosto, 2016). Embora o pedido de refúgio possa ser considerado uma forma de "motivação migratória", o membro do

¹⁷³ Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/atlasvenezuela/atlas_venezuela.pdf.

¹⁷⁴ Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-2e.pdf.

Comitê fez uma distinção entre o movimento motivado por questões de refúgio e aquele impulsionado por condições econômicas. Na mesma reunião, a coordenadora do Comitê, Maria Beatriz Nogueira, mencionou uma possível missão que seria organizada com o objetivo de investigar a natureza do fluxo migratório dos cidadãos venezuelanos (ATA CONARE, Agosto, 2016).

A efetivação da missão não consta em ata, não sendo possível avaliar se de fato ocorreu. O que temos é uma nova menção ao tema em novembro do mesmo ano, quando o representante da PF, Alexandre Rabelo Patury, argumentou que, apesar da sensação de uma “crise migratória”, mais pessoas estavam saindo do Brasil do que entrando no ano de 2016. Ele sugeriu que o verdadeiro desafio estaria na concentração dos migrantes em certas cidades, como Boa Vista e Pacaraima (Roraima), e é isso que dificultaria o atendimento nos órgãos responsáveis locais e no processo de solicitação de refúgio como um todo. Patury sugeriu que a parceria entre CNlg e CNJ, utilizada no passado para a regularização daqueles que usaram a solicitação de refúgio como porta de entrada, pudesse ser empregada também na regularização da permanência dos venezuelanos. O objetivo seria desafogar o refúgio e evitar o indeferimento dos pedidos e uma futura condição de situação irregular desses migrantes (ATA CONARE, Novembro, 2016).

O presidente do CONARE, por sua vez, destacou a importância de preservar o instituto do refúgio e realizar uma diferenciação clara entre refúgio e migração econômica. Ele expressou preocupação com a possível condição de irregularidade que poderia ser imposta aos solicitantes de refúgio caso os processos fossem colocados em pauta. Entretanto, Patury sugeria que seria necessário encontrar outra forma, que não o refúgio, para regularizar a permanência dessas pessoas, dada a sobrecarga que estava sendo enfrentada pela Polícia Federal, especialmente com a introdução de documentos digitais que aumentaram o tempo de processamento de cada uma das solicitações, ampliando também o tempo de espera dos migrantes. Ele reforçou que sua intenção não seria deixar esses solicitantes em situação irregular, mas sim buscar uma alternativa para regularizar sua permanência no Brasil.

Esta foi a primeira proposta evidenciada para a regularização da permanência dos venezuelanos no Brasil, que consistiria, basicamente, em replicar o processo já utilizado com os haitianos, encaminhando as solicitações de refúgio para o Conselho Nacional de Imigração a fim de concretizar a regularização por meio dos

procedimentos estabelecidos. No entanto, o presidente do Comitê solicitou paciência, indicando que havia planos para resolver a questão em 2017, seja "por vias migratórias" ou "por vias humanitárias". Portanto, apesar de uma proposta inicial, a decisão foi adiada para o ano seguinte, que coincidiria com a aprovação da Lei de Migração que viria a ocorrer em maio de 2017.

Antes da proposta inicial apresentada no âmbito do CONARE, a migração venezuelana já havia sido objeto de discussão no CNlg. Em uma reunião realizada em setembro de 2016, Anemarie Bender, representante do MS, levantou questões sobre a situação dos migrantes venezuelanos no estado de Roraima. O presidente do Conselho, Paulo Sérgio Almeida, juntamente com o convidado do Observatório das Migrações (OBMigra), Tadeu Oliveira, enfatizaram a necessidade de realizar uma visita técnica ao local para coletar mais informações sobre o crescente fluxo migratório na região (ATA CNlg, setembro, 2016). Em uma subsequente reunião, o tema foi novamente abordado - assim como a necessidade da visita ao local -, desta vez influenciado pela pressão gerada por uma audiência pública realizada na cidade de Boa Vista, que discutiu a questão migratória. Esta audiência foi utilizada como fundamento para que políticos locais solicitassem recursos financeiros do governo federal para gerir o fluxo de pessoas na área. Durante a audiência, foi evidenciada a insatisfação com o movimento migratório e o receio de um aumento no número de migrantes no estado.

Embora cada fluxo migratório apresente suas particularidades, observa-se uma constante nos impactos gerados nas regiões de ingresso. Muitos migrantes, aguardando a regularização ou sem oportunidades de deslocamento para outras regiões, acabam permanecendo nos locais de entrada. Essas áreas, frequentemente desprovidas de infraestrutura adequada para acolher esses indivíduos e incapazes de integrá-los ao mercado de trabalho local, enfrentavam a vulnerabilidade atrelada aos migrantes e um significativo impacto nas dinâmicas sociais locais. A pressão sobre a dinâmica local, especialmente sobre os serviços públicos e o aumento da violência¹⁷⁵, pode contribuir para a ascensão de discursos xenofóbicos, dificultando a integração, assim como a permanência dos migrantes.

¹⁷⁵ O aumento da violência referido neste contexto não está associado a um crescimento de crimes decorrentes de ações ilícitas praticadas pelos migrantes. Ao contrário, esse aumento resulta da falta de estrutura adequada para acolher esses grupos. A insuficiência de serviços e suporte adequados altera a dinâmica local, contribuindo para tensões e conflitos, o que eventualmente leva a um aumento nos casos de violência na região.

A morosidade do governo federal em responder e conduzir as novas demandas foi um fator decisivo para ampliar o impacto regional das migrações. Assim como no caso envolvendo os haitianos, o governo federal e os órgãos responsáveis demoraram excessivamente para organizar uma resposta, gerando a intensificação de conflitos locais provocados pela presença dos migrantes. O descompasso entre contexto migratório e ação ficou evidente quanto o tema voltou a ser debatido pelo Conselho em dezembro de 2016. Nesse momento, o estado de Roraima já havia decretado “situação de emergência na saúde de Boa Vista e Pacaraima”, pleiteando ações efetivas do governo federal em função da sobrecarga nos hospitais locais, pressionando para que o impacto da presença dos venezuelanos na região fosse discutido também no âmbito federal.

Dessa forma, as discussões conduzidas pelo Grupo de Trabalho "Novos Fluxos Migratórios ao Brasil" passaram a focar na presença dos migrantes venezuelanos. Conforme relatado pelo presidente do CNIg, um levantamento realizado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) revelou que a maioria dos venezuelanos presentes no estado de Roraima não era proveniente das áreas fronteiriças, mas sim de cidades mais distantes. Essa constatação causou surpresa, indicando que, naquele momento, o Conselho estava apenas começando a receber os primeiros dados sobre o perfil dos migrantes que chegavam a Roraima. No entanto, ainda faltavam informações detalhadas e uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas que impulsionavam e envolviam esse movimento migratório. A falta de aprofundamento nas questões envolvendo a migração venezuelana limitou a capacidade de formulação de respostas rápidas para lidar com a complexidade da situação.

O presidente do Conselho ainda afirmou que “uma boa parte era de etnias indígenas que, por não estarem habituados ao trabalho formal, acabavam permanecendo nas ruas, mantendo-se, em muitos casos, com a venda de artesanatos” (ATA CNIg, Dezembro, 2016). A fala, ao abordar a situação dos migrantes indígenas venezuelanos em Roraima, revela nuances de um discurso potencialmente preconceituoso, que pode perpetuar estereótipos negativos sobre as comunidades indígenas e sobre os migrantes venezuelanos como um todo. Ao mencionar que esses migrantes “não estão habituados ao trabalho formal” e que “permanecem nas ruas” vendendo artesanato, Almeida reforçou uma narrativa que

associa indígenas à inatividade laboral ou a um estilo de vida marginalizado, sem considerar as complexas razões que os levam a essa situação. Essa caracterização simplifica as causas e as dinâmicas do movimento migratório, ignorando desafios estruturais e as barreiras que esses grupos enfrentam para a integração ao mercado de trabalho formal em um novo contexto social e econômico. Além disso, a afirmação de Almeida sugere, uma vez mais, a falta de um perfil detalhado desse fluxo migratório, que seria essencial para formular respostas políticas adequadas às particularidades culturais e sociais desses migrantes.

Durante a mesma reunião um dado importante foi mencionado, naquele momento dois mil venezuelanos estavam na fila de espera da Polícia Federal aguardando pelo atendimento e recebimento do protocolo de solicitação de refúgio. Enquanto esses migrantes aguardavam atendimento, permaneciam em situação irregular no país, o que pode ter contribuído para que, de acordo com os fatos evidenciados em ata, ao menos 450 venezuelanos tivessem sido notificados sobre a sua deportação. Colocamos que o ponto de partida seria a notificação porque a ata traz informações conflitantes: de acordo com o João Omoto, observador do MPF, o grupo de migrantes teria sido devolvido para o lado venezuelano da fronteira; enquanto Alexandre Patury, convidado representante da PF, afirmou que os 450 migrantes haviam sido apenas notificados a deixar o país¹⁷⁶, através da abertura dos devidos processos legais (ATA CNlg, Dezembro, 2016).

Ainda na mesma ata, o presidente do Conselho destacou a "falta de uma política específica para a situação dos venezuelanos no Brasil" (ATA CNlg, Dezembro, 2016), que deveria ser desenvolvida em conjunto entre a União e o estado receptor, corroborando com a demanda do governo de Roraima. Em resposta a essa necessidade, em janeiro de 2017, membros do CNlg foram convocados pela Casa Civil da Presidência da República, já sob a gestão de Michel Temer, para debater estratégias para gerenciar o crescente fluxo de migrantes. Embora a deportação tenha

¹⁷⁶ Ruseishvili, Carvalho e Nogueira (2018) apresentam alguns números sobre a deportação de venezuelanos. De acordo com os autores em 2015 houve registro de uma operação conjunta entre Guarda Civil e Polícia Federal na cidade de Boa Vista/ Roraima, a operação retirou 68 indígenas venezuelanos, entre adultos e crianças, das ruas de Boa Vista. Estas pessoas foram encaminhadas para a PF e deportadas ao país vizinho. Esta foi a terceira operação nesses moldes no ano de 2015. Os autores também identificaram 33 venezuelanos deportados coletivamente em janeiro de 2016 devido à situação irregular, em abril do mesmo ano foram registradas outras 66 deportações, em setembro foram cerca de 200 venezuelanos. No total no ano de 2016 foram registradas 445 deportações de acordo com as informações levantadas pelo artigo.

sido considerada, assim como ocorreu com os haitianos, essa alternativa foi rapidamente descartada devido à condição do Brasil como país fronteiriço, o que facilitaria o retorno dos deportados. A proposta que teve maior apelo, foi a mesma sugerida durante a reunião do CONARE, na qual Patury recomendou a criação de uma parceria entre o Comitê e o Conselho para a regularização dos migrantes venezuelanos.

As reações à possibilidade de publicação de uma Resolução no âmbito do CNlg foram marcadas por controvérsias. O embaixador Rubens Gama Filho destacou que, do ponto de vista do Itamaraty, não houve consultas prévias sobre a Resolução e que seria necessário avaliar como o governo venezuelano reagiria à medida brasileira. Ele enfatizou a "importância de mediar as consequências tanto do ponto de vista bilateral com a Venezuela quanto do ponto de vista do Mercosul" (ATA CNlg, Janeiro, 2017). Esta posição foi contestada por Odilon Braga (CTB), que argumentou que a preocupação era infundada, citando que "o ministro do Estado do Itamaraty critica abertamente a Venezuela, sem demonstrar zelo ou cautela nessas atitudes" (ATA CNlg, Janeiro, 2017). Outro ponto levantado foi que o Brasil não seria pioneiro na regularização dos venezuelanos, visto que países como Colômbia, Peru, Panamá e Estados Unidos já adotavam medidas semelhantes. Este debate ilustra como o campo das migrações é uma arena de disputas, onde a imposição de barreiras para a regularização dos migrantes é defendida por uma gama de argumentos que, frequentemente, apresentam desafios em sua sustentação prática.

Nos primeiros debates sobre a condução das políticas públicas direcionadas ao fluxo migratório venezuelano, observou-se que a iniciativa para uma proposta de regularização partiu de instâncias superiores do governo federal, pressionadas por governos locais e que, posteriormente, incentivaram as discussões dentro do CNlg. As diretrizes propostas apontavam para a criação de uma resolução análoga ao Acordo de Residência do Mercosul. Foi determinado que a resolução teria como objetivo a regularização de dois grupos específicos: venezuelanos que entraram no Brasil com visto de turista e precisavam obter a concessão de residência antes de serem considerados em situação irregular; e venezuelanos solicitantes de refúgio que não eram tomados inicialmente como refugiados, o que exigiria a conversão de seus pedidos de refúgio em pedidos de residência. No entanto, essa implementação enfrentava obstáculos práticos, particularmente devido ao custo das taxas,

aproximadamente 400 reais, que poderiam desencorajar a migração legal e incentivar a busca pela regularização por meio de solicitações de refúgio, que não impunha custos ao migrante. Nesse sentido, ficou determinado pelo Conselho que o MJ seria oficializado sobre a necessidade de uma Portaria que isentasse os migrantes das taxas, ou fixasse um valor acessível para a regularização (ATA CNlg, Janeiro, 2017).

Estas foram as primeiras ações identificadas no sentido de conduzir a questão da migração venezuelano no país. É importante salientar que, neste momento, tanto no CONARE quanto no CNlg, os venezuelanos - enquanto grupo - foram categorizados como migrantes econômicos, e a concessão do refúgio não foi uma hipótese aventada em nenhum dos registros das atas que abordam as discussões iniciais sobre a condução desse fluxo migratório, descartando-se a possibilidade de concessão desse direito. A primeira resposta foi a regularização da permanência desses migrantes por meio do Conselho Nacional de Imigração. Esta ação, que representa a fase inicial de regularização, será analisada e discutida detalhadamente na próxima sessão, buscando uma compreensão das políticas e procedimentos envolvidos.

5.1 A atuação do CNlg

A Resolução Normativa CNlg nº 126 foi publicada em 02 de março de 2017 e permitiu a regularização da permanência de venezuelanos e outros nacionais de países fronteiriços que não faziam parte do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. O principal ponto dessa resolução foi a concessão de residência temporária (pelo prazo de dois anos) aos estrangeiros que tivessem ingressado no Brasil por via terrestre, provenientes de países fronteiriços aos quais o acordo do MERCOSUL não se aplicava. Ficou estabelecido ainda que o “estrangeiro” que pretendesse usar este meio de regularização e já tivesse solicitado refúgio, deveria apresentar uma declaração às unidades da PF indicando a substituição do fundamento para a permanência no país, para que o registro fosse encaminhado ao CONARE e o processo relativo ao migrante fosse extinto. A normativa foi criada com a validade de um ano e buscava, além de

regularizar a permanência desses migrantes, desafogar o CONARE, reduzindo o número de pedidos de refúgio.

Neste momento, a responsabilidade pela regularização dos venezuelanos foi atribuída ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que continuou a discutir a Resolução Normativa nas reuniões que seguiram sua publicação. Essas discussões focaram nas características desse fluxo migratório, visando avaliar seus potenciais impactos e determinar se a medida seria eficaz para atender ao grupo. Em um encontro realizado em março de 2017, o tema foi explorado com base em uma visita às cidades de Pacaraima e Boa Vista, conduzida por representantes do governo (Casa Civil, MDSA, MT e MPF), além de representantes de organismos internacionais e da sociedade civil. Essa visita ofereceu elementos para a compreensão da realidade enfrentada por esses migrantes na região norte do país. Segundo Omoto, do MPF, "praticamente todos os migrantes venezuelanos estavam morando na rua, pois não havia abrigos disponíveis" (ATA CNIg, Março, 2017). Ele também observou que os poucos locais disponíveis para abrigar os migrantes eram "totalmente inapropriados, insalubres e sem saneamento básico".

A condição de extrema vulnerabilidade enfrentada pelos venezuelanos estava atravessada por uma série de outras questões que foram apontadas em decorrência da visita. Omoto elencou os seguintes pontos: dificuldade das autoridades locais para trabalhar a questão e realizar uma comunicação eficiente; uma "grande falta de vontade" das autoridades do município de Boa Vista; apoio aos migrantes, quase que exclusivamente, realizado por instituições civis que passavam por dificuldade para fornecer alimentação para todos; impasse para a regularização dos migrantes indígenas porque estes não possuíam documentação; a presença de discriminação e xenofobia na sociedade de Roraima e, inclusive, em alguns seguimentos do governo local; e a vinculação infundada do aumento da criminalidade na região em função da presença dos migrantes (ATA CNIg, Março, 2017).

Cada um dos aspectos evidenciados indicava um desafio a ser superado para a condução das políticas migratórias relacionadas a dinâmica estabelecida em Roraima, com o agravante de que em entrevistas realizadas pelo ACNUR foi constatado pelo Alto Comissariado que alguns casos se tratavam de "refúgio legítimo" (ATA CNIg, Março, 2017). Nesse caso, a possibilidade de encaminhamento dos casos ao CNIg permitiria que os pedidos que envolvessem a proteção da vida do migrante

pudessem ser avaliados com alguma agilidade pelo CONARE. Mas as altas taxas continuavam sendo um entrave para que os migrantes pudessem utilizar a RN publicada pelo CNlg para a regularização da permanência no Brasil, o que, naquele contexto, tornava a medida quase que inócua.

Outro ponto identificado por representantes do MT durante a visita à Roraima foi a presença de pessoas altamente qualificadas ocupando subempregos, além de relatos de exploração trabalhista na região. Sobre a qualificação dos migrantes, a cientista política Luisa Freier (2018) afirmou que as conquistas educacionais dos venezuelanos superavam a média regional e, considerando a motivação para enviar remessas ao país de origem, esses migrantes poderiam ser valiosos para o desenvolvimento econômico nos países de acolhimento. Mas, o objetivo das ações do MT restringiu-se a realização de fiscalização na tentativa de coibir as práticas abusivas, buscando garantir a autossuficiência, “evitando o deslocamento deles para outras regiões” (ATA CNlg, Março, 2017).

A passagem reforça a ideia de que a visão dos membros do Conselho era de que esse movimento migratório poderia ser temporário e criar condições para que os migrantes permanecessem próximos à fronteira facilitaria um futuro retorno, no caso da estabilização econômica e política do país vizinho. Embora as respostas políticas e sociais a esse fluxo migratório tenham demorado a se materializar, elas se mostraram mais céleres em comparação com as medidas adotadas para os migrantes haitianos, o que pode ser tomado como um avanço nas políticas migratórias, embora ainda fossem insuficientes para responder de forma adequada a nova demanda. A isenção de taxas para pessoas hipossuficientes, a visita à região e o envio de uma força-tarefa com 60 policiais federais em abril de 2017 são indicativos de ações práticas que foram implementadas para viabilizar e acelerar a regularização desses migrantes.

Quando o entrave da cobrança de taxas foi superado, com concessão da isenção para aqueles que não tinham condições de arcar com as custas, a documentação exigida para a regularização via RN 126 mostrou-se como outra barreira para a utilização do mecanismo, em detrimento da solicitação de refúgio. A necessidade de tradução juramentada de alguns documentos, e a própria lista solicitada para a regularização, impossibilitavam que muitos processos fossem levados adiante, mantendo o refúgio como alternativa mais viável (ATA CNlg, Maio,

2017). As demandas para a regularização mobilizaram uma série de agentes da sociedade civil organizada que atuaram em parceria com a Superintendência da PF em Boa Vista, realizando um pré-atendimento aos migrantes agilizando a organização da documentação necessária, buscando reduzir barreiras através do fornecimento da regularização da permanência dos migrantes no Brasil.

Os esforços para superar as barreiras surtiram efeito, pois, apesar da validade de apenas um ano, a RN 126/17 serviu como base legal para a regularização de 37.165 venezuelanos (NEPO, 2020)¹⁷⁷. Para além da regularização, outras discussões acerca da migração venezuelana foram estabelecidas no âmbito do CNlg, como a importância do levantamento de dados sobre o novo fluxo, incluindo sobre os indígenas Warao que inicialmente correspondiam a cerca de 10% dos venezuelanos nas cidades de Pacaraima e Boa Vista (ATA CNlg, Abril, 2017), e preocupações de ordem prática como abrigo, atendimento de saúde e infraestrutura necessária para o recebimento desses sujeitos. Mas, transversalmente às novas questões trazidas pelo ingresso dos venezuelanos, o Brasil passava por uma transição na legislação migratória, com a aprovação da Lei de Migração 13.445 em 24 de maio de 2017.

A mudança da legislação resultou em uma diminuição da influência das pautas tradicionalmente abordadas pelo Conselho. As discussões centrais passaram a focar na regulamentação do próprio CNlg e nos impactos¹⁷⁸ da nova lei sobre suas atividades, uma vez que a instituição do Conselho foi originalmente amparada pelo Estatuto do Estrangeiro, que foi substituído pela nova legislação. Nesse contexto, o alto comando do Poder Executivo já estava, paulatinamente, tomando para si a condução dos novos fluxos migratórios, assumindo o protagonismo antes exercido pelo Conselho. Se anteriormente as diretrizes eram estabelecidas pelo comando do governo federal e sugeridas ou indicadas ao Conselho, com a migração venezuelana, observou-se que as decisões começaram a ser tomadas em reuniões externas, nas quais o CNlg era convidado a contribuir.

A participação mais intensa da cúpula do governo federal na condução das políticas a serem aplicadas para a recepção de venezuelanos evidencia uma dinâmica

¹⁷⁷ Dados disponíveis no Atlas Temático: Migrações Venezuelanas (2020). Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/atlasvenezuela/atlas_venezuela.pdf.

¹⁷⁸ Os impactos sofridos pelo CNlg não se restringiram à redução de sua participação na condução das políticas públicas migratórias. No registro presente na ata de junho de 2017 o presidente do Conselho, Hugo Medeiros Gallo da Silva, falou sobre a redução orçamentária de 43% sofrida pelo órgão.

diferente nas tratativas que envolveram a migração no Brasil. As decisões passaram a ser tomadas fora do Conselho, tornando o órgão um membro consultivo das reuniões organizadas por outra esfera do poder público. Isso indica que a questão migratória ganhou maior relevância no universo das políticas internas brasileiras. Se na primeira década do século XXI o tema foi destaque no Brasil em decorrência da preocupação com os migrantes brasileiros que viviam no exterior ou por seu potencial uso político como forma de oposição ao Norte Global, nos anos recentes o país teve que enfrentar essa questão internamente, nos limites de seu território. Essa nova realidade exigiu adaptações e aprendizados, impulsionados principalmente pela chegada de migrantes haitianos e, posteriormente, venezuelanos, marcando um processo de mudança nas políticas migratórias nacionais.

A partir do novo marco legal, formado por uma normativa contemporânea, a necessidade de atuação de um órgão que adaptasse¹⁷⁹ a legislação à realidade foi reduzida, visto que a Lei de Migração foi constituída num cenário já perpassado por múltiplas demandas que buscaram ser contempladas na norma. Nesse sentido, a função do CNlg de criar políticas públicas para atender às diferentes configurações migratórias foi esvaziada¹⁸⁰, cabendo ao Conselho, nessa nova fase, focar exclusivamente na condução das diretrizes necessárias para a migração laboral¹⁸¹. A Lei nº 13.445/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017, deslocou as competências que seriam atribuições do CNlg para a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, especificamente para o Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça.

Desta forma, para continuar a compreender o fenômeno da regularização de permanência dos venezuelanos a partir de 2017, foi preciso buscar outras fontes, como Portarias emitidas pelo MJSP, a condução da Operação Acolhida e suas implicações, especificamente para o nosso tema de pesquisa e as portarias interministeriais que orientaram a regularização dos venezuelanos no Brasil a partir de 2018.

¹⁷⁹ O termo adaptar é utilizado no sentido do uso de Resoluções Normativas que fizessem frente as demandas estabelecidas pelo contexto contemporâneo que não poderiam ser atendidas pela legislação vigente desde 1980.

¹⁸⁰ O Conselho permaneceu responsável apenas por processos remanescentes instaurados durante o período de validade da RN 126.

¹⁸¹ A medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (transformada na Lei nº 13.844/2019) fez com que o CNlg passasse a integrar a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, deixando de estar vinculado ao Ministério do Trabalho.

5.2 A criação da Operação Acolhida e a regularização dos venezuelanos no Brasil a partir de sua implementação

O fluxo migratório venezuelano teve grande impacto sobre as cidades de ingresso em função da falta de estrutura para o recebimento dos sujeitos migrantes o que fez com que o Estado de Roraima decretasse estado de emergência no final de 2017. Em decorrência da realidade configurada na região de ingresso dos migrantes e da sinalização de emergência no estado de recepção, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) realizou uma missão às cidades de Belém/Pará, Santarém/Pará, Manaus/Amazonas, Boa Vista/Roraima e Pacaraima/Roraima, entre os dias 18 e 26 de janeiro de 2018. A visita resultou num relatório publicado pelo órgão.

O Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil constatou, em primeiro lugar, a falta de coordenação de ações envolvendo os três níveis de governo (municipal, estadual e federal), indicando também o baixo compartilhamento de informações sobre o fluxo migratório que estava ocorrendo. “Constatou-se que algumas medidas, quase sempre desarticuladas, chegaram a ser tomadas, mas com resultados insuficientes. Salta aos olhos a ausência de vontade de cooperar” (CNDH, 2018). A missão também trouxe novas informações sobre o atendimento da PF em Boa Vista, que em janeiro de 2018 estava com reforço no efetivo e o tempo de espera entre agendamento e atendimento era de 20 dias – embora ainda houvesse um tempo de espera, ele havia sido drasticamente reduzido, considerando que em 2017 havia uma lista de espera com 5.600 agendamentos para a solicitação de refúgio, que iniciavam em maio e tinham previsão de conclusão apenas em outubro daquele ano (ATA CNlg, Maio, 2017).

Foram identificados casos de tráfico de pessoas para exploração sexual; barreiras para a inserção e permanência de crianças venezuelanas no sistema educacional (com limitação de vagas e exigência de tradução de documentos); remoções forçadas na Rodoviária de Boa Vista; resgate de venezuelanos em condições de trabalho análoga à escravidão; dificuldade de acesso aos serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) por falta do cartão saúde; falta de abrigo adequado e suficiente para atender ao fluxo, com pessoas vivendo em ruas e praças das principais cidades de recebimento desses migrantes. Diante dessa

realidade e da verificação da atuação de diferentes esferas públicas nas cidades visitadas, o CNDH redigiu recomendações direcionadas à Presidência da República e sua Casa Civil, aos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores e Trabalho, bem como ao governo do estado de Roraima e à prefeitura da cidade de Boa Vista.

I- À Presidência da República e à Casa Civil da Presidência da República: a) Instalação urgente de um Gabinete Emergencial de Gestão Migratória composto pelo governo federal e governos estaduais e municipais envolvidos na acolhida das venezuelanas e dos venezuelanos; b) Realização de estudo e implementação de um plano de interiorização que possa apoiar venezuelanas e venezuelanos que cheguem via Roraima e desejem buscar outros destinos no Brasil; c) Elaboração e adoção de protocolos nacionais de atendimento diferenciado à população indígena migrante, com ampla consulta nos termos da Convenção 169 da OIT.

II- Ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério do Trabalho: que na elaboração de portarias que regulamentem os aspectos da Lei nº 13.445/2017 e do Decreto nº 9.199/2017 conduzam o processo de forma aberta e com ampla consulta.

III- À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República, ao Governo do Estado de Roraima e à Prefeitura do Município de Boa Vista: urgente início da gestão, por parte do poder público, do abrigo do ginásio do Tancredo Neves na cidade de Boa Vista, no sentido de que este ofereça as condições adequadas de abrigo e garantia dos direitos humanos. (CNDH, 2018)

A primeira recomendação feita pelo CNDH foi a criação de um Gabinete Emergencial de Gestão Migratória, composto por representantes do governo federal, estadual e municipal, com o objetivo de coordenar de forma integrada as ações voltadas para a acolhida dos migrantes venezuelanos. A proposta desse gabinete surgiu da constatação de uma grave lacuna na coordenação entre os diferentes níveis de governo, que resultou em medidas desarticuladas e incapazes de fazer frente a demanda. Além da criação do gabinete, o CNDH destacou a importância de um plano de interiorização que permitisse a redistribuição dos migrantes venezuelanos que chegavam a Roraima para outras regiões do Brasil, como forma de aliviar a pressão sobre os serviços públicos locais e oferecer melhores oportunidades de integração aos migrantes.

Mesmo antes da edição final do Relatório, o CNDH publicou a Recomendação nº 01, de 31 de Janeiro de 2018¹⁸², que dispôs “sobre o direito de venezuelanas e venezuelanos no fluxo migratório no Brasil”. O documento antecipou as

¹⁸² Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/Recomendao1fluxomigratriovenzuelanosnoBrasil_final.pdf.

recomendações indicadas no Relatório de maio do mesmo ano. A partir dessa recomendação, o governo federal editou a Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, que tratou “sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (BRASIL, MP Nº 820, 2018)¹⁸³. A MP, entre as determinações, instituiu a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que ficaria responsável por estabelecer diretrizes e ações prioritárias da administração pública federal para a execução do programa de acolhimento e seria responsável também por representar a União na assinatura de instrumentos de cooperação.

A MP foi publicada juntamente com dois decretos, o primeiro deles considerava a crise política, institucional e socioeconômica configurada na Venezuela, reconhecendo a situação de vulnerabilidade ocasionada pelo fluxo migratório no estado de Roraima. O segundo decreto visava regular a aplicação da MP, definindo a composição do Comitê Federal de Assistência Emergencial:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá; II - Ministério da Justiça e Segurança Pública; III - Ministério da Defesa; IV - Ministério das Relações Exteriores; V - Ministério da Educação; VI - Ministério do Trabalho; VII - Ministério do Desenvolvimento Social; VIII - Ministério da Saúde; IX - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; X - Ministério da Integração Nacional; XI - Ministério dos Direitos Humanos; e XII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. (DECRETO Nº 9.286, 2018)

A representação de cada ministério no Comitê Federal de Assistência Emergencial, conforme estabelecido, deveria ser realizada por seus respectivos ministros ou, na ausência destes, por suplentes que ocupassem cargos de natureza especial ou posições em comissão dentro do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS nível 6). Esta estrutura de representação indicou que a gestão da temática, suas decisões e políticas a serem discutidas e implementadas pelo Comitê teriam prioridade, requerendo um conhecimento técnico, respaldo político e a capacidade de articulação em níveis superiores do governo. Ao assegurar que membros do alto comando do governo participassem diretamente do processo decisório, o governo federal elevou a gestão da crise migratória a um patamar de maior relevância política e administrativa do que a evidenciado anteriormente na

¹⁸³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/mpv/mpv820.htm.

condução do fluxo haitiano ou mesmo do atendimento inicial prestado aos venezuelanos.

Também ficou determinado pela Decreto que o Ministério da Defesa atuaria como Secretaria-Executiva do Comitê. Isso significa que o MD ocupou um papel central na condução da operacionalização das decisões adotadas no âmbito do Comitê, ficando responsável pela coordenação administrativa, suporte logístico e gestão financeira das atividades organizadas. O referido Ministério já vinha atuando em iniciativas que visavam organizar o abrigo provisório para os migrantes venezuelanos na cidade de Pacaraima, como indicado pelos registros do CNlg (Maio, 2017). Na ocasião em que a participação do Ministério da Defesa foi citada no Conselho, também foi indicada a iniciativa do governo federal para a criação de um Plano Nacional de Segurança Pública para Roraima e alguns participantes demonstraram preocupação com a maior ênfase na questão da segurança pública (ATA CNlg, Maio, 2017).

No mesmo sentido caminhou o Relatório final do CNDH, que realizou uma série de críticas às medidas adotadas pelo governo federal quanto à organização do Comitê Federal de Assistência Emergencial. O CNDH começou por evidenciar o crédito extraordinário de R\$ 190 milhões em favor do Ministério da Defesa¹⁸⁴, para assistência emergencial aos venezuelanos que seria gerido quase que integralmente pela Unidade Gestora 160238 - Base de Apoio Logístico do Exército no Rio de Janeiro. Por se tratar de uma unidade distante da região na qual o fluxo migratório estava instaurado, o CNDH resume que:

Distante da fronteira e das regiões de interiorização dos imigrantes, as medidas adotadas, até o presente momento, não apresentaram credenciais suficientes para alterar o quadro de desarticulação e violações de direitos constatados pela missão do CNDH. (CNDH, 2018)

Além da crítica à entrega da execução orçamentária ao MD, o Conselho também evidenciou a ausência de participação da sociedade civil nas esferas de discussão e de decisão, e indicou a falta de transparência nas medidas de

¹⁸⁴ No ano de 2019 o valor investido na Operação Acolhida, de acordo com registro apresentada na Ata nº10 do CFAE, foi da ordem de R\$ 253 milhões em recursos públicos e U\$ 50 milhões em arrecadação de doações privadas. Isso significa que cerca de 50% do financiamento das ações estava sendo viabilizado pelo setor privado, incluindo a participação de organismos internacionais. Dados disponíveis em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/collegiados/comite-federal-de-assistencia-emergencial/arquivos-das-atas-cfae/anexo_2488536_ata_10a_reuniao_cfae.pdf.

acolhimento, integração e ações de interiorização. O CNDH via com preocupação a “militarização da resposta humanitária ao fluxo de venezuelanos” (CNDH, 2018), em função disso, recomendou ao presidente da República que:

a) Reavalie sua decisão pela militarização da resposta humanitária à chegada de venezuelanos, posto que ela vai na contramão do que a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) e preconiza de substituição do paradigma da segurança nacional pela lógica dos direitos humanos. A adequada acolhida de migrantes envolve aspectos de documentação, abrigo e acesso a direitos, competências que fogem ao escopo constitucional das funções das Forças Armadas; b) Preste esclarecimento sobre as funções atuais do Exército dentro dos abrigos e que a gestão destes locais seja transferida o quanto antes para órgãos públicos civis responsáveis pela assistência social. (CNDH, 2018)

A análise apresentada pelo CNDH revela discordância com o direcionamento que a resposta ao fluxo migratório dos venezuelanos tomou sob a liderança do governo brasileiro. A entrega da execução orçamentária ao Ministério da Defesa e a militarização das ações de acolhimento e integração foram vistas como medidas que contrastavam com os princípios estabelecidos pela Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) - concebida para promover uma abordagem baseada em direitos humanos, substituindo uma lógica securitária que historicamente tem sido vista como inadequada para tratar questões migratórias complexas.

O CNDH enfatizou que a militarização da resposta humanitária desviava o foco das competências necessárias para a gestão eficaz do fluxo migratório, mas também representava um retrocesso na forma como o Brasil deveria lidar com os migrantes e refugiados. As Forças Armadas, embora fossem treinadas para situações de emergência, não possuíam o mandato constitucional para lidar com questões de documentação, abrigo e acesso a direitos sociais, que seriam fundamentais para a integração dos migrantes venezuelanos no Brasil. Além da questão operacional, a crítica à falta de transparência e à exclusão da sociedade civil dos processos de discussão e decisão levantou dúvidas sobre a legitimidade das ações governamentais (CNDH, 2018).

O CNDH, em seu relatório, também fez recomendações diretas para a regularização migratória, que é o tema central desta investigação. Neste campo, os principais pontos indicados ao Ministério da Justiça foram: o respeito ao princípio de não-devolução consagrado no direito internacional; garantia de acesso à solicitação de refúgio a todo o indivíduo que estivesse em território nacional e a garantia aos

venezuelanos de que suas solicitações fossem apreciadas de forma individual e de forma célere. O Conselho também tinha o entendimento que havia bases para que o Artigo 1º, III da Lei nº 9.474/1997 fosse aplicado no caso do fluxo venezuelano, por considerar que havia graves violações dos direitos econômicos e sociais nos quais estes migrantes estariam submetidos em seu país de origem. Ainda era solicitado que fosse desenvolvida estratégia para o atendimento local do CONARE no estado de Roraima (CNDH, 2018).

Embora tenha havido a recomendação de uma condução diferente das políticas envolvendo a migração venezuelana, o Ministério da Defesa permaneceu como responsável pela Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial até 2019, quando um novo decreto foi publicado. A Medida Provisória que criou o Comitê foi convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.684/2018 e continuava vigente na data da última consulta (julho de 2024), tendo apenas a sua regulamentação alterada. Em 2019 o Comitê manteve sua estrutura básica, mas introduziu os Subcomitês Federais¹⁸⁵ para lidar com questões específicas envolvendo o fluxo migratório, o Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019¹⁸⁶, também determinou que a Casa Civil assumiria a Secretaria-Executiva do Comitê e sua composição foi ampliada, incluindo Ministério da Economia. A próxima alteração na regulamentação da lei 13.684 foi em 2021¹⁸⁷, quando os Subcomitês foram reorganizados em três esferas de atuação: para recepção, identificação e triagem dos imigrantes; para acolhimento e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade; e para ações de saúde aos imigrantes.

O conjunto de medidas adotadas pela referida lei ficou conhecido como Operação Acolhida, que baseava-se em três frentes de atuação principais: controle de fronteira (com a criação de um posto de triagem e acesso aos trâmites para a regularização migratória); acolhimento em abrigos emergenciais de gestão federal; e estratégia de interiorização, em que os migrantes teriam acesso a opções de deslocamento para outras regiões do país com maiores possibilidades de inserção

¹⁸⁵ Foram criados quatro Subcomitês: I - Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; II - Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; III - Subcomitê Federal para Interiorização; e IV - Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes.

¹⁸⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9286.htm.

¹⁸⁷ Decreto nº 10.917 de 29 de dezembro de 2021, disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm#art9.

laboral, visando também o desafogamento dos serviços públicos na região de ingresso desses migrantes. É importante ressaltar que a Operação visava unir esforços das três esferas de administração pública, municipal, estadual e federal, além de criar mecanismos de cooperação entre governo, sociedades civis e entidades internacionais voltadas ao atendimento de migrantes e refugiados.

Para a proposta central desta tese o ponto de interesse está na observação do primeiro atendimento fornecido aos venezuelanos que ingressavam no país, através da chamada triagem, local em que o processo de regularização seria iniciado. Na cidade de Pacaraima, local de ingresso dos migrantes venezuelanos, foi montado um posto de recepção e identificação, além do posto de triagem. De acordo com as informações registradas na ata da 2ª Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial¹⁸⁸, General Eduardo Pazuello, coordenador operacional da operação, informou que a operação de acolhida e controle de segurança para recebimento dos migrantes estava sob a responsabilidade da 1ª Brigada de Infantaria de Selva. Ele descreveu a dinâmica implementada para a primeira recepção dos venezuelanos em Pacaraima:

Na entrada, há um posto de identificação, com estrutura de espera, alimentação, identificação das pessoas que necessitam de algum grau de acolhimento, então serão direcionadas à triagem, para ser atendida pela equipe de saúde, ACNUR, Assistência Social e Polícia Federal. (ATA COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL, MARÇO, 2018)

A estratégia de condução das políticas de recebimento, coordenada pelo Ministério da Defesa, como apontado pelo CNDH, direcionou as políticas públicas voltadas para a permanência dos migrantes venezuelanos a uma perspectiva militarizada e novamente securitizada das migrações. Embora medidas emergenciais fossem indispensáveis para enfrentar um processo de regularização e acolhimento que se mostrava insuficiente, resultando em conflitos locais e expondo os migrantes a situações de extrema vulnerabilidade – com muitos vivendo em praças e áreas públicas nas cidades de Pacaraima e Boa Vista –, a abordagem emergencial se transformou em uma prática permanente. Essa militarização permanece ativa até hoje na região de ingresso desses migrantes, sem que tenha sido desenvolvida uma alternativa desmilitarizada para o atendimento dessas populações.

¹⁸⁸ Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/collegiados/comite-federal-de-assistencia-emergencial/arquivos-das-atas-cfae/anexo_2488504_ata_2a_reuniao_cfae.pdf.

A atuação dos militares no processo de recebimento, além de consolidar uma prática de securitização das migrações, esteve também associada a estratégias que buscavam ativamente reduzir o número de venezuelanos no país. Entre essas estratégias, destaca-se uma passagem registrada na ata da reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial de maio de 2018, em que o general Pazuello sugeriu ao Ministério das Relações Exteriores que considerasse a proposta de incentivar o retorno voluntário dos migrantes à Venezuela e promovesse o reassentamento em outros países da região. Essa proposta, que contava com a participação do diplomata Paulo Fernando Dias Feres, que estava em Roraima para aprofundar essas discussões, refletia uma tentativa de redistribuir a responsabilidade pela gestão do fluxo migratório, transferindo-o para outros países ou mesmo revertendo o movimento migratório (ATA CFAE, Maio, 2018).

Essa abordagem revela uma perspectiva que, em detrimento da busca por soluções duradouras e inclusivas para a integração dos migrantes, priorizava a diminuição do contingente de venezuelanos no Brasil, evitando, assim, o comprometimento prolongado do governo brasileiro com o acolhimento. Ao tratar o fluxo migratório como uma "crise" a ser contida, a proposta do general Pazuello evidenciou uma visão que, em última instância, desconsiderou princípios humanitários e de direitos humanos que deveriam nortear as políticas de recebimento desses sujeitos. O incentivo ao retorno voluntário à Venezuela também carrega implicações éticas, considerando a grave situação política, econômica e social que motivou a saída de milhares de venezuelanos, o retorno ao país de origem poderia não ser uma opção viável ou segura para muitos migrantes. Propor essa solução sem garantir condições adequadas para o retorno ou sem assegurar que os direitos e a segurança dos migrantes seriam respeitados, pode ser interpretado como uma tentativa de abdicar da responsabilidade humanitária.

No contexto da operacionalização da Operação Acolhida, além de uma participação decisória importante, agentes do Exército brasileiro e das Forças Armadas também eram os responsáveis pelo primeiro contato com os venezuelanos que ingressavam no país após a implementação da operação na fronteira. Esses agentes forneciam as informações iniciais sobre as possibilidades de regularização da permanência no Brasil. Durante o período de implementação da Operação, continuavam sendo aplicadas duas principais formas de regularização: a solicitação

de refúgio e o pedido de autorização de permanência. Isso porque, simultaneamente às estratégias iniciais empregadas na Operação Acolhida foi emitida uma Portaria Interministerial que visava operar nos moldes da RN 126 – de março de 2017, publicada pelo CNlg e com a validade de um ano, que não poderia ser renovada em função das alterações impostas pela nova legislação que redefiniu as atribuições do Conselho.

A PI nº 9, de 14 de março de 2018¹⁸⁹, atuou como uma continuidade da prática existente, regulamentando a autorização de residência para nacionais de países fronteiriços onde o Acordo de Residência para Nacionais Partes do MERCOSUL e países associados não estava em vigor. Essa normativa permaneceu em vigor até 2021, sendo alterada apenas em maio de 2019, quando foram incluídos dois novos parágrafos. O primeiro parágrafo abordava o pedido de autorização de residência para menores ou incapazes, enquanto o segundo estabelecia que a obtenção da autorização de residência com base na referida Portaria, seguida do registro perante a Polícia Federal, implicaria na desistência expressa e voluntária da solicitação de reconhecimento de refúgio. Isso significa que, o migrante precisaria optar por qual mecanismo de regulamentação ele gostaria de buscar a regularização de sua permanência no Brasil.

É preciso frisar que, embora o pedido de reconhecimento de refúgio continuasse a ser um meio provisório para a regularização da permanência, até então não havia o reconhecimento *prima facie* da grave e generalizada violação dos direitos humanos à população venezuelana. Essa ausência de reconhecimento formal trazia implicações para os solicitantes de refúgio, uma vez que milhares de pessoas que entraram com o pedido poderiam, futuramente, ter suas solicitações indeferidas. Consequentemente, essas pessoas passariam a viver em situação irregular no Brasil, a menos que fossem adotadas medidas complementares de regularização. A falta de uma solução permanente para essa situação gerava um clima de incerteza e vulnerabilidade para os migrantes, que, mesmo tendo fugido de um cenário de crise humanitária, corriam o risco de se tornarem indocumentados no país.

Esse cenário foi alterado em 2019, quando o CONARE reconheceu formalmente a situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela. Esse reconhecimento representou uma mudança nos rumos das políticas

¹⁸⁹ Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1967/5/PRI_GM_2018_9.htm.

migratórias brasileiras, facilitando o acesso dos venezuelanos ao status de refugiado, teoricamente assegurando proteção e direitos mais amplos. A partir desse momento, o caminho para a regularização da permanência dos venezuelanos no Brasil passou a ser mais concreto, permitindo que aqueles em situação de refúgio tivessem garantida uma base legal específica para sua permanência no país.

A partir da próxima seção, abordaremos essa nova fase das políticas migratórias, examinando como o reconhecimento da GGVDH influenciou as estratégias de regularização dos migrantes venezuelanos e, de acordo com dados, como essa população organizou sua regularização no Brasil a partir dos mecanismos legais disponíveis.

5.3 Atuação do CONARE

A análise desenvolvida nesta tese sobre o processo de regularização dos migrantes venezuelanos no Brasil iniciou-se a partir das discussões realizadas no âmbito do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), uma vez que o aumento no fluxo migratório foi percebido, inicialmente, pelo crescimento nas solicitações de reconhecimento de refúgio feitas por esses migrantes. As primeiras medidas de regularização estavam atreladas às próprias solicitações de refúgio que, enquanto aguardavam apreciação pelo Comitê, permitiam aos solicitantes permanecerem provisoriamente em situação regular no Brasil. Em paralelo a esse mecanismo, observamos que foram implementadas iniciativas de regularização, como a autorização de permanência por meio da Resolução Normativa nº 126, emitida pelo CNlg, válida até março de 2018, e, posteriormente, pela Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, assinada conjuntamente por representantes dos Ministérios da Justiça, Extraordinário de Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho.

No entanto, as normativas voltadas à concessão de autorizações de permanência mostraram-se insuficientes para aliviar o grande volume de processos instaurados no CONARE, o que era um dos objetivos centrais dessas medidas. Os dados corroboram essa afirmação: ao analisar o ingresso de venezuelanos no Brasil e comparar com o número de solicitações de reconhecimento de refúgio, observa-se

que uma parte significativa dos migrantes optou por buscar o status de refugiado, reforçando o caráter predominante dessa via no processo de regularização migratória.

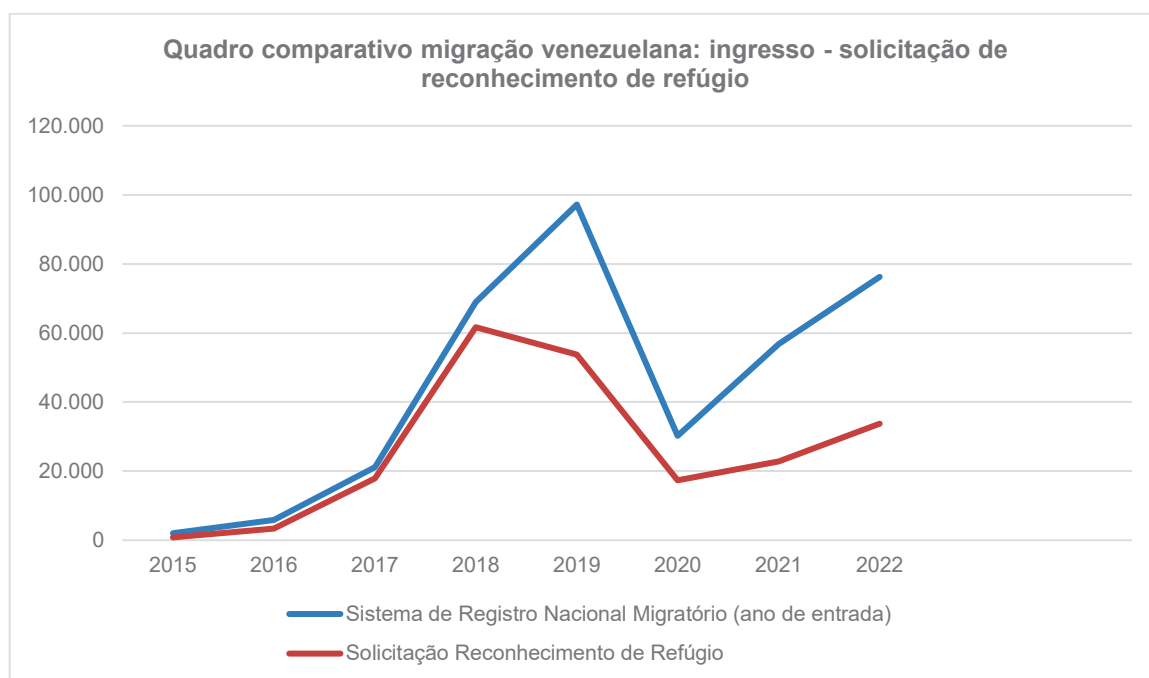
Ano	Sistema de Registro Nacional Migratório (ano de entrada)	Solicitações de reconhecimento Refúgio
2015	2.032	829
2016	5.856	3.375
2017	21.162	17.865
2018	68.980	61.681
2019	97.206	53.713
2020	30.188	17.385
2021	56.778	22.856
2022	76.226	33.753

Fontes: SISMigra (2024); 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª Edição Refúgio em números (2016-2023)

Conforme indicado, entre os anos de 2017 e início do 2018, esteve vigente a RN nº 126, que permitia a concessão de autorização de permanência aos venezuelanos no Brasil. Embora tenha sido criada uma normativa infralegal para a regularização desses migrantes, essa medida não resultou em uma redução significativa nas solicitações de refúgio. Esse fenômeno pode ser explicado por alguns fatores importantes: a) inicialmente, a regularização via RN 126 tinha um custo de cerca de R\$ 400 ao migrante, o que impedia que pessoas em situação de vulnerabilidade pleiteassem a regularização sem o auxílio de terceiros; b) a lista de documentos exigidos para a regularização pela RN 126 era mais extensa do que a necessária para a solicitação de refúgio e a impossibilidade de obter a documentação necessária no país de origem fez com que muitos venezuelanos se vissem impedidos de optar por essa via de regularização; c) além disso, os migrantes podiam optar simultaneamente pelas duas formas de regularização, o que acarretava em processos duplicadas nas duas esferas de regularização - CONARE e CNIg.

Rosita Milesi, representante do IMDH, na reunião de dezembro de 2017, trouxe informações relacionadas aos mecanismos de regularização para o CONARE. De acordo com ela, que estava atuando junto às organizações civis em Roraima com o intuito de contribuir para a agilidade dos pedidos instaurados junto à Polícia Federal, no dia 01 de dezembro de 2017 haviam sido concluídos 685 processos de documentação junto à PF. Desses processos, 205 eram pedidos de refúgio e 248 pedidos de residência “o que demonstra que as organizações presentes na região

conseguiram passar bastante a ideia de que o refúgio não necessariamente é o melhor mecanismo de legalização no Brasil” (ATA CONARE, Dezembro, 2017). Embora os esforços tenham sido ampliados no sentido de informar aos migrantes venezuelanos sobre a possibilidade de utilização da RN 126 para a regularização, observamos que no resultado final os números de solicitação de refúgio continuam altos, superando 50% das medidas de regularização baseadas na solicitação do status de refugiado, excetuando os anos de 2021 e 2022 em que os índices ficaram inferiores à porcentagem indicada. Isso significa que o CONARE continuou responsável pela maior parte dos processos envolvendo a regularização da permanência dos venezuelanos no Brasil no período investigado.



Fontes: SISMigra (2024); 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª Edição Refúgio em números (2016-2023)

Considerando esse protagonismo, a temática da migração venezuelana foi tema recorrente nas reuniões do CONARE. Quando houve o incremento dos processos de solicitação de refúgio por parte dos venezuelanos o entendimento era de que esses sujeitos migrantes, de forma geral, não estariam enquadrados naquilo que determinava a Lei de Refúgio para a o reconhecimento desse status, em função disso, os processos envolvendo os venezuelanos foram sendo retirados de pauta para que os pedidos não fossem indeferidos quando apreciados. A decisão foi indicada como uma forma de evitar que se criasse uma massa de pessoas em situação

irregular no país, paralelamente a prática impediu que migrantes que sofriam algum tipo de perseguição na Venezuela obtivessem a proteção devida por parte do governo brasileiro.

Os números de processos deferidos instaurados por venezuelanos refletem a indicação da prática que estava sendo aplicada no CONARE. Anteriormente ao reconhecimento da GGVDH na Venezuela por parte do Comitê – ocorrido em junho de 2019 –, as edições do Refúgio em números indicaram o deferimento de 14 processos envolvendo venezuelanos em 2016, entre os dados referentes aos pedidos deferidos em 2017 não consta a categoria venezuelanos¹⁹⁰ e em 2018 foram 5 processos deferidos. Se forem considerados os números de solicitações realizadas no período, fica evidente a discrepância entre o total de pedidos e os processos deferidos em favor de venezuelanos. A falta de apreciação dos processos foi ampliando o acúmulo de solicitações, chegando a 81.855 processos pendentes no final do ano de 2018 (Refúgio em Números, 2019).

A sobrecarga de processos, somada ao impacto da migração venezuelana na região norte do país, fez com que o tema se tornasse recorrente nas reuniões do Comitê a partir de 2017. Um exemplo das medidas adotadas pelo CONARE para acelerar a regularização dos migrantes foi a simplificação dos formulários necessários para a solicitação da condição de refugiado no caso de crianças acompanhadas pelos pais. Em fevereiro daquele ano, o formulário foi reduzido para apenas duas páginas, o que agilizou tanto o atendimento prestado pela Polícia Federal quanto o preenchimento por parte dos migrantes (ATA CONARE, Fevereiro, 2017). Embora essa pareça uma medida simples, a otimização dos procedimentos permitiu que um número maior de pessoas fosse atendido diariamente, reduzindo o tempo de espera e evitando que migrantes permanecessem sem a documentação necessária para sua permanência regular no Brasil.

¹⁹⁰ Os dados sobre o número de venezuelanos que tiveram seu pedido de refúgio deferido não estão presentes no relatório *Refúgio em Números* 3ª Edição (2018), que abrange os dados de 2017. A tabela apresentada nesse relatório indica os seguintes países com deferimentos: Síria, com 310; República Democrática do Congo, com 106; Palestina, com 50; Paquistão, com 24; Egito, com 16; Iraque, com 8; Mali, com 7; Líbano, com 7; Camarões, com 6; Guiné, com 5; e, por fim, uma categoria denominada "Outros", com 48 deferimentos. Com base nesses dados, é possível inferir que o número de deferimentos de refúgio para venezuelanos, em 2017, provavelmente foi inferior a 5, considerando que o país com o menor número de deferimentos individuais, Guiné, registrou esse número. Além disso, sabemos com certeza que o número de deferimentos de pedidos de refúgio por venezuelanos não superou 48, uma vez que esse é o total registrado na categoria "Outros".

Nesse sentido o trabalho do ACNUR na fronteira também foi destaque. Em reunião subsequente foi mencionado que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados estava com um escritório em Pacaraima e que a organização estava providenciando transporte para voluntários, impressão dos formulários necessários para regularização, computadores e outros recursos (ATA CONARE, Julho, 2017). O trabalho de pré-registro também foi uma iniciativa relevante no sentido de reduzir o tempo de atendimento na PF e fornecer as primeiras informações aos migrantes sobre os mecanismos de regularização disponíveis e as principais diferenças entre concessão de refúgio e autorização de permanência. Outra iniciativa pontual com o objetivo de reduzir o número de processos tramitando no CONARE foi a sugestão da criação de formulários de desistência e a alteração da normativa para extinção de processos.

Foi a partir de abril de 2018 que o tema voltou a ser discutido de forma mais ampla. Nesse momento foram registradas as primeiras manifestações no sentido do reconhecimento da Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos na Venezuela. A primeira manifestação foi de Gustavo Zortea da Silva (DPU), seguida por Domingos Sávio Dresch da Silveira (MPF), Marcelo Quadro (Cáritas Arquidiocesana), Fábio Frederico (MS) e Izabel Marquez Daniel (ACNUR). Ao passo que, o delegado Alexandre Patury (PF) expôs que a autorização temporária de permanência deveria ser o mecanismo de regularização para a regularização dos venezuelanos no Brasil. Ele acreditava que a referida opção seria mais adequada para os venezuelanos e evitaria o crescimento do número de processos instaurados junto ao Comitê, que naquele momento representava cerca de 33 mil solicitações exclusivamente de venezuelanos.

O Sr. Alexandre Rabelo Patury argumenta que o problema tem que ser tratado na sua origem. Não se poderia resolver de uma só os 33 mil processos, até porque depois vi chegando mais. Fala também, que a maioria gostaria de fazer pedido de permanência, mas como falta documentos, resolvem fazer pedido de refúgio. [...] ¹⁹¹ no momento seria mudar a resolução e, quando fosse feito um pedido de prorrogação pelo solicitante, lhe questionar se deseja fazer pedido de permanência. (ATA CONARE, ABRIL, 2018)

¹⁹¹ A citação foi colocada na íntegra como apresentada em ata, os colchetes já constavam no documento e podem representar um trecho inaudível da reunião.

O representante do MRE discordou, afirmando que o CONARE deveria ter três premissas: acolher, apoiar e depois reduzir o passivo do Comitê. Ele colocou ainda que qualquer que fosse a solução migratória, a Lei do Refúgio deveria ser respeitada (ATA CONARE, Abril, 2018). O debate foi interrompido por André Furquim, diretor adjunto do DEMIG que ponderou que aquele não era o melhor momento para tomar uma decisão sobre o reconhecimento da GGVDH, e que existia uma possibilidade da Portaria nº9 ser revista. O presidente do Comitê, Luiz Pontel, concordou sobre uma possível mudança na referida Portaria e suspendeu a deliberação sobre a questão venezuelana.

O documento não apresenta nenhum argumento sobre o motivo pelo qual a deliberação foi suspensa ou o que fazia com que aquele contexto fosse inapropriado para uma tomada de decisão. Na reunião seguinte o tema da GGVDH não foi abordado, sendo tratado apenas sobre a necessidade de revisão da dinâmica processual de desarquivamento de processos com a apresentação de uma proposta para a alteração da RN nº 23, que sugeria a extinção de processos sem a resolução de mérito. Outro ponto tratado foi o retorno temporário do solicitante de reconhecimento de refúgio ao país de origem. Esse tema guardava relação direta com os casos dos venezuelanos que, por vezes, voltavam ao território de origem. No entendimento de Furquim era importante criar mecanismos para:

Vale também para mostrar ao solicitante que ele retornando ao país de origem, estaria sujeito a interpretação de que não há um risco ou perseguição, por essa razão seria encaminhado o indeferimento. Sugere então que fique o encaminhamento para o indeferimento, mas com o motivo reconhecido da volta ao país de origem, sendo assim o solicitante deveria justificar o porquê de estar voltando ao país de origem. Essa proposta ajudaria a organizar os processos pendentes em que o CONARE vem trabalhando. (ATA CONARE, MAIO, 2018)

Foi debatido ainda a possibilidade de extinção das entrevistas realizadas por parte do CONARE, com o objetivo de usar os formulários aplicados pela PF para avaliar cada solicitação. Houve manifestações contrárias e foi evidenciado o direito do migrante solicitante de refúgio ser ouvido pelo órgão competente pela decisão a respeito de seu pleito. Isabel Marquez Danile, representante do ACNUR, expôs seu ponto de vista:

A entrevista é necessária para a complementação do pedido de refúgio. Sendo assim, deveria buscar-se outra forma para o CONARE acelerar os processos, mas que a entrevista é necessária, mesmo que dure somente 10 minutos. Afirma que há países em que podem fazer essa pesquisa para ajudarem o CONARE, mas que é necessário ter uma entrevista. (ATA CONARE, MAIO, 2018)

Foram aventadas diferentes hipóteses para reduzir o número de processos pendentes de avaliação por parte do CONARE, fosse extinguindo as solicitações daqueles que saíssem do país sem a devida autorização, fosse limitando o desarquivamento ou eliminando etapas que poderiam agilizar o andamento das apreciações. Mas nenhuma das mudanças elencadas ou aplicadas até então visava construir uma resposta mais definitiva para o fluxo que continuava a crescer na região norte. É certo que, nesse momento a Operação Acolhida já estava em andamento, mas os pedidos de refúgio continuavam chegando, o que significa que as iniciativas para a regularização via autorização temporária não estavam sendo suficientes para contemplar a demanda dos migrantes que continuavam encontrando na solicitação de refúgio a resposta para a regularização inicial no Brasil.

As novas reuniões seguintes do Comitê caracterizaram-se, quanto ao tema estudado, por apresentar informações sobre a realidade dos venezuelanos em seu país de origem e sobre o fluxo migratório configurado pelo movimento desses migrantes em diferentes países, incluindo o Brasil. O objetivo era reunir dados que pudessem contribuir para as decisões adotadas no âmbito do Comitê de Elegibilidade e sobre uma possível abertura para a tomada de decisões em bloco.

O Sr. Frederico Martins, toma licença para expor algumas informações a respeito da situação da Venezuela que contribuirão com as reuniões do Comitê de elegibilidade. Evidencia o descontentamento social ascendente no país e a resposta dada pelo governo através do uso da força muitas vezes excessivo. Os militares responsáveis por manter a ordem pública muitas vezes não o estão fazendo. Destaca a relação entre os diversos poderes do Estado e a gradativa concentração desses no Executivo, ressaltando a decisão da Corte Suprema de invalidar a Assembleia Nacional. Expõe que, atualmente, aproximadamente 1,5 milhões de venezuelanos estão fora da Venezuela. A maioria dessas pessoas se encontram hoje em situação imigratória irregular, aproximadamente 60%. Até 2018 os principais países relacionados são Peru, Estados Unidos e Brasil. Lembra que existem outras formas de garantir a presença dos venezuelanos nos países e o Acnur motiva os Estados a adotar essas alternativas legais, só que é necessário se considerar que a situação migratória também depende de uma decisão individual das pessoas. Então ocorre de os refugiados irem às cidades de proteção internacional e expor outra forma de regularização. [...] A avaliação mostra que é muito difícil para as pessoas na Venezuela viverem uma vida normal hoje. Em relação à segurança, existem evidências de vários atos de violência por uma diversidade de atores na Venezuela. Entre junho e julho de

2015 foram registrados 44 massacres e 560 mortes ocasionadas por ações diretamente atribuídas às forças armadas. Mas não apenas atores públicos são vinculados à essa violência, há vários atores não estatais, entre eles, os Colectivos, grupos civis que exercem controle social sobre a população, não formalmente ligados às autoridades, mas há evidente utilização deles como braço político. Há também sindicatos que não estão apenas ligados a situações criminais, mas também a conexões feitas com forças da segurança do Estado ou ao menos a tolerância da atuação dessas forças criminais. Há ainda a presença de grupos guerrilheiros, tanto estrangeiros quanto venezuelanos, na fronteira com a Colômbia, em operação. Em relação aos Direitos Humanos, é possível identificar ações violentas por parte de forças policiais, forças armadas e outros mencionados, que são feitas à pessoas com determinados perfis, geralmente opositores ao governo nacional. Pode se mencionar líderes políticos, estudantes, ativistas de Direitos Humanos, jornalistas, líderes sindicais, funcionários públicos, todos com um risco diferenciado na Venezuela. Há pessoas em uma posição mais suscetível à extorsão por parte desses grupos armados, aqueles envolvidos com comércio informal como proprietários e trabalhadores de pequenas e médias empresas, lojistas, agricultores, mineradores, e os grupos minoritários (indígenas, pessoas com determinada orientação sexual, entre outros). (ATA CONARE, JULHO, 2018)

Nesse contexto, a questão dos migrantes venezuelanos que chegam ao Brasil e a outros países da região não poderia ser tratada unicamente sob a ótica da migração econômica, como foi inicialmente apontado pelo CONARE. Os dados apresentados e a realidade configurada no país de origem indicavam a necessidade de reconhecer e aplicar medidas mais amplas que assegurassem os direitos dos migrantes e que buscassem mitigar as dinâmicas envoltas pela exclusão que estavam sendo apresentadas internamente, principalmente nos locais de ingresso desses sujeitos. Conforme evidenciado pelo presidente do Comitê, Luiz Pontel de Souza, durante uma visita a Pacaraima, a delegação presenciou ações xenofóbicas por parte de moradores da região (ATA CONARE, Julho, 2018). A prática também estava sendo retratada de forma recorrente por meios de comunicação¹⁹² indicando que os migrantes estavam sujeitos a diversos tipos de violência, incluindo a violência física.

¹⁹² Ver materiais como:

1) O “monstro da xenofobia” ronda a porta de entrada de venezuelanos no Brasil (EL PAÍS, 2018), disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908_846691.html; 2) Ao culpar venezuelanos, autoridades estimulam xenofobia, diz pesquisador (CARTA CAPITAL, 2018), disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/ao-culpar-venezuelanos-autoridades-estimulam-xenofobia-diz-pesquisador/>; 3) Nota pública de repúdio à xenofobia contra venezuelanas e venezuelanos em Roraima (CONECTA, 2018), disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/02/Nota-Publica_Repu%CC%81dio-a%CC%80-xenofobia-em-RR_9fev2018_final.pdf; 4) 'Estamos todos aterrorizados', diz amigo de venezuelano linchado em Boa Vista (BBC NEWS BRASIL, 2018), disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45492018>.

Quando grandes fluxos migratórios permanecem sem uma resposta rápida que busque organizar e acolher de forma ampla o grupo, a ausência do Estado cria um sentimento de insegurança tanto para os migrantes quanto para a população que é impactada diretamente por esse movimento de ingresso. As barreiras para acessar serviços e direitos básicos contribuem para a marginalização social e econômica desses sujeitos. Isso intensifica as tensões entre a população local e os recém-chegados, especialmente em regiões onde os recursos são limitados. A falta de integração adequada gera uma concentração desproporcional dessas populações em áreas de ingresso, como no caso de Pacaraima e Boa Vista, aumentando a pressão sobre as comunidades locais.

Nesse cenário, a xenofobia pode surgir como uma resposta a essas tensões, alimentada pela percepção de que os migrantes representam uma ameaça à estabilidade social e econômica da região. Sem medidas de regularização, os migrantes são vistos como "intrusos" que competem pelos escassos recursos, exacerbando o preconceito e a discriminação. A ausência de políticas claras e coordenadas para a regularização e inserção dos venezuelanos ampliou a vulnerabilidade dos migrantes e reforçou os sentimentos xenofóbicos nas comunidades locais, que associavam o novo fluxo migratório a problemas sociais e econômicos preexistentes. Fato que pode ter incidido diretamente sobre a trajetória desses sujeitos e pode reverberar para além deles.

Quando grupos de imigrantes se fixam em uma nação que cultiva pública coletivamente a xenofobia e o racismo, as possibilidades de inserção e de acesso à cidadania tornam-se mais restritas e controladas. Por causa disso, ao longo de várias gerações, esses grupos tornam-se alteridades no interior da nação, podendo incidir sobre sua ação pública processos de hierarquização que dificultam a mobilidade social e a integração nacional. (ROSA, 2017)

Portanto, as medidas de regulamentação da permanência dos migrantes vão além de permitir que uma pessoa esteja de forma regular num território, que tenha acesso a documentação necessária e aos serviços públicos básicos. As políticas escolhidas refletem sobre a percepção da sociedade de acolhimento em relação aos migrantes, influenciando sua aceitação e integração, indo além da presença legal do migrante, mas também contribuindo para a possibilidade de uma maior coesão social, permitindo uma melhora em suas condições de vida.

No caso dos venezuelanos e da crescente preocupação com as evidências de deterioração do quadro de direitos humanos tanto no país de origem – apresentadas por Frederico Martins, ACNUR –, quanto no Brasil – indicadas por Pontel de Souza, presidente do CONARE – colaboraram para a retomada das discussões sobre o reconhecimento da GGVDH no país de origem desses migrantes. Foi indicado na reunião de setembro de 2018 que o tema seria discutido juntamente com a análise da incidência da GGVDH em outros dois territórios: Afeganistão e Iraque. Isso posto, no encontro realizado em outubro de 2018 foi possível verificar a prática aplicada para o reconhecimento das violações no âmbito do Comitê.

Bernardo Tannuri Laferté, coordenador-geral do CONARE, iniciou a reunião de outubro de 2018 explicando que havia um problema operacional quanto às decisões envolvendo a aplicação da GGVDH pelo CONARE. Foi verificado que não havia uma padronização nas decisões e pessoas oriundas da mesma região tinham pareceres diferentes aplicados pelo Comitê.

Explica que, até então, quando um oficial identificava aplicação do inciso III do artigo 1º da lei, encaminhava o caso ao Coordenador-Geral, que submetia à deliberação do Comitê e o caso passava sem discussão. Notou-se que, em determinados casos, o Comitê não se pronunciava, enquanto em outros, o fazia tacitamente, o que é controverso e pouco adequado, em uma espécie de delegação das decisões ao servidor do corpo administrativo. Também se verificou que as decisões não eram padronizadas. Em determinados casos aplicava-se o inciso III e em outros se colocava indeferimento — para a mesma nacionalidade e até mesma cidade. Problema operacional, contraditório e pouco eficiente. Então a Coordenação-Geral travou todos os casos em que se aplicaria o inciso III e que não havia estudo detalhado sobre o país de origem, bem como casos que não possuíam nenhuma decisão expressa oriunda do Comitê. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

Diante do exposto, foi apresentada a nova proposta de aplicação de um processo bem definido para a tomada de decisão quanto à aplicação da GGVDH. O primeiro ponto indicado é que as decisões teriam revisão periódica, para garantir ganhos operacionais, buscando eliminar contradições e “atribuir um critério objetivo para determinação da condição de refugiado” (ATA CONARE, Outubro, 2018). Sobre os critérios objetivos, Laferté afirmou que, com base na Declaração de Cartagena e na Lei 9.474/97, a coordenação-geral propunha alguns passos para a aplicação da GGVDH:

- 1) Elaboração e exame de um Estudo de País de Origem (EPO);

- 2) Filtragem confrontando os cinco elementos de Cartagena – violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos, outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública;
- 3) Existência de orientação do ACNUR para não retorno do grupo analisado;
- 4) Recomendação da Coordenação-Geral do CONARE para a decisão do Comitê;
- 5) A decisão expressa do próprio Comitê.

A indicação de uma nova prática para a identificação e aplicação da GGVDH demonstrou que o CONARE não possuía um método para definir a existência da referida violação. Isso, de acordo com o próprio relato apresentado nos registros dos encontros, afetou diretamente a trajetória de migrantes que tiveram seus pedidos indeferidos pela falta de um processo coeso no âmbito do Comitê¹⁹³. Diante da constatação, migrantes com origem na Venezuela, Iraque e Afeganistão seriam os primeiros grupos a terem seus pleitos apreciados a partir de um processo claro a respeito dos parâmetros considerados, com base no inciso III do artigo 1º da Lei de Refúgio¹⁹⁴. Com a implementação da nova dinâmica, a GGVDH foi reconhecida no Afeganistão e nas regiões do centro e norte do Iraque. No entanto, no caso da Venezuela, embora tenha atendido aos requisitos estabelecidos pelo novo método de análise, isso não foi suficiente para que o reconhecimento fosse concedido.

A coordenação-geral do CONARE fez as seguintes recomendações que alterariam a dinâmica de análise das solicitações envolvendo os três países de origem:

A Coordenação-Geral do CONARE recomenda: Ao Comitê Nacional para os Refugiados, reconhecer e declarar a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos, no centro e no norte do território do Iraque, em todo o território afegão e em todo o território venezuelano. * A segunda recomendação é para a própria Coordenação-Geral: "inexistindo critérios e condições que levem ao reconhecimento do inciso I, utilizar o inciso III e assim submeter ao Comitê." Isso significa que, havendo uma linha direta de causa-

¹⁹³ Nesse ponto podemos rememorar as decisões inferidas aos processos envolvendo venezuelanos, que sem um método para caracterizar a GGVDH tiveram sua regularização amparada por medidas temporárias que acabaram se estendendo e continuavam ativas na data da última consulta (dez. 2022), sem que os processos de solicitação de refúgio fossem apreciados a partir da perspectiva da concessão e do reconhecimento da condição de refugiado.

¹⁹⁴ Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474), Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

consequência, adota-se como fundamento o inciso I. Em sua ausência, fundamenta-se com base no inciso III. * A terceira recomendação também diz respeito a um direcionamento da Coordenação-Geral: "simplificar os procedimentos de tramitação de casos fundamentados no inciso III." Ora, havendo critério objetivo, é mais fácil tratar o caso, além de torná-lo mais harmônico, retirando eventuais contradições. * Indispensabilidade da entrevista complementar, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada". * Indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 30 da Lei nº 9.474/1997. * Indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo. Entretanto, continuariam sendo mandados todos à Polícia Federal, especialmente casos de crime e saída do território brasileiro. * Indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive por meio de entrevista complementar. Esta recomendação se dá porque muitos solicitam reconhecimento da condição de refugiado e saem do país. O comparecimento na entrevista seria uma maneira de comprovar a permanência em território brasileiro. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

A partir da recomendação, os casos foram discutidos pelos membros do Comitê. No que tange aos venezuelanos, Luiz Pontel de Souza, presidente do CONARE, questionou se o Comitê se encontrava em momento oportuno para tomar a decisão, "haja visto o momento de transição das equipes de governo e o fato de que, em relação à refúgio, nenhum venezuelano se encontra desamparado no momento, no Brasil" (ATA CONARE, Outubro, 2018). O presidente do Comitê acrescentou ainda:

Sabe-se que tanto pela via do refúgio quanto da residência, nenhum direito os será retirado. Também é sabido que o pedido de refúgio toma o solicitante "amarrado" ao CONARE, no sentido de perder a sua mobilidade, não podendo eventualmente retornar ao seu país a não ser que formalize isso perante o Comitê. No caso de residência, os direitos resguardados são os mesmos, mas com mobilidade não prejudicada. Questiona à Polícia Federal quais os dados estatísticos disponíveis em relação a qual das vias os venezuelanos têm mais utilizado. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

Alexandre Patury, delegado da PF, foi de encontro à proposta do presidente, de não aplicar a GGVDH à Venezuela. Ele colocou que havia 71 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por parte de venezuelanos ativas na Polícia Federal e que havia 18 mil de haitianos, criando um paralelo entre a regularização para ambos os grupos. De acordo com ele, as Portarias Interministeriais aplicadas aos haitianos poderiam ser estendidas aos venezuelanos, considerando que de 58 mil pedidos de regularização realizados por esses migrantes, 40 mil obtiveram regularização de residência através das portarias¹⁹⁵. Patury ainda justificou a posição indicando que as políticas adotadas para venezuelanos estavam sendo efetivas no

¹⁹⁵ Embora Patury mencione apenas Portarias Interministeriais, grande parte das regularizações foram efetivadas por meio de RN emitida pelo CNIg.

sentido de incentivar a interiorização voluntária e de conceder a documentação necessária e que as pessoas que “de fato” estavam sofrendo perseguição seriam prejudicadas pelo medida em função de uma sobrecarga nos processos de responsabilidade do CONARE.

No último mês o saldo migratório foi igual a quantidade de atendimentos, ou seja, todos os que entraram e saíram do país foram atendidos. A residência tem sido a via de preferência principalmente devido ao seu imediatismo, porque dali o imigrante já sai sabendo se conseguiu ou não se regularizar, ainda que a emissão da carteira leve alguns dias. Também imediatamente o solicitante consegue a carteira de trabalho e o CPF. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

Para Patury, “o instituto do refúgio não diz respeito ao movimento pendular” (ATA CONARE, Outubro, 2018), concluindo que:

Reconhecer a situação de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos seria prejudicar os venezuelanos e todos os outros processos que estão na fila pelo motivo de perseguição, já que o Comitê não possui estrutura para acrescentar mais cerca de 70 mil casos na análise em massa. Sugere, então, que a decisão seja sobrestada. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

Embora tenha sido evidenciado pela coordenação-geral que, de acordo com as medidas processuais adotadas para a identificação da GGVDH, seria recomendado o reconhecimento de tal situação na Venezuela, Patury e o presidente do CONARE discordaram da adoção dessa prática. Ambos pontuaram que a regularização via PI seria suficiente para permitir que os venezuelanos permanecessem no país de forma regular. Quando Patury expôs que o reconhecimento seria um desserviço para aqueles que estavam “de fato” sofrendo perseguição, ele ignorou que, de acordo com o Estatuto do Refugiado, essa não é a única configuração que ampara o reconhecimento da condição de refúgio no Brasil. Esse posicionamento reflete um desvirtuamento da norma, que acabaria sendo aplicada de acordo com conveniências momentâneas, desrespeitando a expansão do conceito de refúgio no Brasil. A legislação brasileira, amparada pela Declaração de Cartagena, vai além da perseguição individual e abrange também aqueles que fogem de graves e generalizadas violações dos direitos humanos, como foi identificado ser o caso dos venezuelanos.

Gustavo Zortea, da DPU, destacou que autorização de residência e refúgio tratavam-se de “institutos extremamente diferentes” e não deveriam ser misturados em discussão.

Não se deve analisar o refúgio sob o viés de que a autorização de residência tem sido consentida. Aponta que, ao contrário do que foi explanado anteriormente, há pessoas que não estão conseguindo obter residência, inclusive por não possuir documentos. Os principais casos são de identidade e passaporte desconhecidos. Essas pessoas não conseguem renovar essa documentação justamente por causa de um elemento que integra a Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, que é a dificuldade de acesso a documentos. Aponta, ainda, que a Venezuela não fornece documentação para crianças de nove anos ou menos, ocorrendo de não haver outro instituto que as acolha senão o refúgio. Os dois institutos devem estar fortalecidos, não prevalecendo um sobre o outro. Afirma que, por mais que haja empecilhos no reconhecimento da condição de refugiado, como a necessidade de comunicação e de autorização para sair do território, não se pode esquecer o principal cerne, que é a proteção abrigada pelo non-refoulement, que assegura não só a proteção mas a não devolução ao seu país de origem. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

A discussão sobre a decisão foi levada adiante, com Furquim considerando que “talvez não seja o melhor momento de se analisar os estudos trazidos sobre a GGVDH”. Bernardo Tannuri Laterfé discordou, indicando que aquele seria o momento ideal para que fossem dadas opções para os solicitantes, permitindo-lhes escolher a melhor forma de regularizar sua permanência no Brasil. Pontel Souza acrescentou que já havia uma posição do Estado de reconhecimento da crise humanitária na Venezuela, fato evidenciado quando o governo Temer foi abordado em seção anterior. Ele ressaltou que, para fins administrativos, a constatação já existia, mas que para a avaliação do CONARE o estudo deveria ser próprio, como o apresentado pelo coordenação-geral durante a reunião.

Apesar da relevância dos argumentos e da evidência clara de uma grave crise humanitária, tanto dentro quanto fora do Comitê, a decisão final foi de retirar a discussão da pauta. Mesmo com o reconhecimento da GGVDH pela coordenação-geral e o consenso sobre a gravidade da situação na Venezuela, prevaleceu a percepção de que não era o momento adequado para a deliberação formal e a discussão foi retirada de pauta.

O Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, a Polícia Federal e a presidência votam pela retirada de pauta. A sociedade civil vota para que não seja retirado de pauta. O assunto é retirado de pauta por quatro votos a um. Ausentes o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho. (ATA CONARE, OUTUBRO, 2018)

Essa decisão exemplifica uma dinâmica de interferência na independência das decisões adotadas pelo CONARE. Mesmo o órgão sendo concebido como independente, voltado exclusivamente para a análise técnica e humanitária dos pedidos de refúgio, deliberações como essa mostram-se suscetíveis a contextos políticos e à conveniência do "melhor momento" para a aplicação do que prevê o Estatuto do Refugiado. A remoção de pautas ou o adiamento de decisões, mesmo quando há evidências sólidas e um reconhecimento prévio da gravidade das violações, demonstra como as decisões do CONARE foram influenciadas por fatores externos, indicando uma fragilidade a respeito de sua autonomia.

O fato do não reconhecimento por parte do CONARE fez com que o representante da DPU se manifestasse em reunião subsequente afirmando que a Defensoria Pública da União entendeu que “havia faltado vontade política de assim proceder [sobre o reconhecimento da GGVDH na Venezuela]” (ATA CONARE, Novembro, 2018). O representante acrescentou ainda “não ter compreendido o porquê de se adiarem reuniões para períodos posteriores à eleição presidencial e, depois, se invocar o fato de estar em transição, não decidindo a matéria”. O presidente do CONARE, em resposta, afirmou que o “motivo explicitado” seria apenas uma das justificativas para retirada do tema da pauta. Neste caso, mesmo que tenham existido outros argumentos para a decisão, fica evidenciado que a questão política versava entre elas.

O tema da GGVDH na Venezuela voltou à pauta do Comitê em junho de 2019, passada a troca de comando do governo e a troca da presidência do próprio CONARE. Nesta reunião uma nova pesquisa sobre a realidade do país vizinho foi apresentada, desta vez ficou sob a responsabilidade de um representante do ACNUR trazer as informações pertinentes sobre índices de violência, taxa de pobreza, redução do direito à saúde, com o aumento da mortalidade materna e infantil e escassez de alimentos. Além dessas informações, no registro consta que foi considerada “nota do ACNUR e posicionamento do MRE” (ATA CONARE, Junho, 2019), a passagem diz respeito à recomendação de não devolução por parte da instituição e ao reconhecimento da GGVDH por parte do órgão governamental. Sobre a menção ao posicionamento do MRE temos mais um elemento que corrobora com a ideia de que

a independência das decisões no universo do Comitê era relativa¹⁹⁶, estando atrelada ao campo de inserção do órgão público.

Uma nota técnica emitida pelo Ministério da Justiça intitulada “Estudo de País de Origem – Venezuela” indica que houve consulta direta ao MRE. Consta em anexo, ao final do documento, que houve uma consulta ao Ministério das Relações Exteriores sobre o posicionamento do órgão a respeito do tema, antes de aprovação da GGVDH por parte do CONARE.

Mensagem eletrônica do MRE: "Senhora Secretária Nacional de Justiça, Em atendimento à consulta formulada por meio do ofício n. 1370/2019/GAB-SNJ/SNJ/MJ, de 2/5 do corrente, informo que o Ministério das Relações Exteriores está de acordo com as recomendações constantes dos itens 4, 5 e 6 da nota técnica n. 23/2018/CONARE, relava ao reconhecimento da prevalência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano, para efeitos de aplicação do disposto no artigo 1º, inciso III, da lei 9.474. 2. Na visão do Itamaraty, o referido documento faz apreciação correta da realidade hoje prevalecente na Venezuela, bem como da correspondência entre o caráter sistemático e generalizado das violações de direitos humanos que ocorrem naquele país e os critérios adotados pela legislação brasileira e pela Declaração de Cartagena de 1984 – documento que, refletindo a realidade dos deslocamentos forçados na América Central naquela década, inspirou o Brasil a ampliar, na lei 9.474, a definição “clássica” de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. 3. O Itamaraty também considera apropriadas as recomendações no sentido de que a aplicação do inciso III do artigo 1º da Lei 9.474 se traduza na adoção de procedimentos simplificados que permitam a rápida tramitação das solicitações de refúgio de nacionais venezuelanos, sem descuidar de análise da incidência de eventuais cláusulas de exclusão, conforme dispõe a legislação. 4. O reconhecimento da condição de refugiado dos solicitantes venezuelanos, com base na constatação da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos enfrentada pela Venezuela, permitirá conferir a adequada proteção internacional aos que dela necessitam, consoante as obrigações internacionais do Brasil na matéria. Cordialmente, Fabio Mendes Marzano Secretário de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania". (NOTA TÉCNICA MJ, PROCESSO Nº 08018.001832/2018-01, 2019)¹⁹⁷

Desta forma, em 14 de junho de 2019 foi reconhecida a GGVDH na Venezuela por parte do CONARE. A decisão teve unanimidade e foi resumida pela presidente do Comitê da seguinte forma:

Atesta que é dolorosa ver essa declaração de grave e generalizada violação de direitos humanos, mas que é um ônus para o CONARE, do qual nós

¹⁹⁶ Além dos elementos externos considerados na análise das ações no âmbito do CONARE, é preciso ressaltar que o órgão nunca esteve suspenso, como que existindo fora de sua constelação pública. No geral, os membros do Comitê foram indicados por seus respectivos Ministérios que tiveram suas lideranças nomeadas pelo presidente da República. Em resumo, são agentes como quaisquer outros, sempre imbuídos de algum tipo de representação.

¹⁹⁷ Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf.

precisamos desempenhar se queremos realmente atender aos nossos irmãos venezuelanos tão sofridos. No sentido de que temos que enfrentar a realidade chocante na Venezuela, se diz horada mais uma vez de ser presidente neste momento, agradecendo a reponsabilidade desta decisão, declara formalmente que o Comitê nacional para os refugiados declara, na data de hoje, que está reconhecido aos refugiados vindo da Venezuela a grave e generalizada violação dos direitos humanos. (ATA CONARE, JUNHO, 2019)

A decisão do CONARE foi efetivada através da Nota Técnica nº 12/2019 com validade de um ano¹⁹⁸. O objetivo do Comitê era poder reavaliar periodicamente as condições apresentadas na Venezuela para a manutenção ou retirada do reconhecimento da GGVDH. Objetivamente, até o final de 2022 foram registradas duas renovações que permitiram que o reconhecimento perdurasse até o recorte final dessa pesquisa. O grande desafio depois de adotadas as medidas de reconhecimento foi criar um processo que permitisse a apreciação dos milhares de processos envolvendo os migrantes venezuelanos que estavam pendentes no CONARE. Para isso foram alterados procedimentos, inclusive com a dispensa desses solicitantes de refúgio da necessidade de entrevistas (ATA CONARE, Junho, 2020), também foram realizadas alterações no modelo de formulário aplicado pelo Polícia Federal para novas solicitações.

A decisão sobre a manutenção da decisão chegou a ser questionada em fevereiro de 2021, por Marcelo Maróstica Quadro – representante da sociedade civil no CONARE. Novamente o argumento era de que o Brasil já fornecia meios para a regularização dos migrantes venezuelanos através da PI nº 9, sucedida pela PI nº19, em 23 de março de 2021. A questão não chegou a ser discutida entre os participantes da reunião, permanecendo apenas o registro do posicionamento de Quadro. Embora a questão da revisão não tenha sido considerada, por meio dos números de deferimentos dos processos envolvendo o reconhecimento da condição de refugiado aos venezuelanos, percebemos que houve uma mudança na dinâmica de atuação. A partir de 2021 o número de reconhecimentos foi reduzido drasticamente, mesmo considerando que as solicitações continuaram sendo realizadas.

¹⁹⁸ Renovada pela NT nº 17/2020/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ e, posteriormente, pela NT 15/2021/CONARE_Nare/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ.

Processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos em favor de venezuelanos a partir do reconhecimento da GGVDH		
Ano	Deferimentos	% em relação ao total de processos deferidos
2019	20.902	98,1%
2020	24.030	96,5%
2021	150	19,5%
2022	2.947	72,2%

Fonte: 8ª, 7ª, 6ª e 5ª Edição Refúgio em Números (2020-2023)

Ao analisarmos os dados, evidencia-se um claro distanciamento entre as decisões administrativas e o escopo normativo em relação à prática observada na tratativa dos migrantes venezuelanos. Embora o discurso oficial promovesse a ideia de acolhimento, muitas vezes utilizada para criticar a atuação do governo venezuelano, a realidade mostrou um cenário distinto. Para além dos dois grandes blocos de aprovação das solicitações de refúgio realizadas por migrantes venezuelanos, observamos uma quase paralisação no deferimento dos demais processos de solicitações entre os anos de 2021 e 2022. Esse distanciamento entre a retórica e a prática é indicativo de que, apesar da criação de processos administrativos e normativos destinados a garantir a proteção desses migrantes, a realidade foi marcada por lacunas que impediram o pleno reconhecimento dos direitos pleiteados.

Nesse contexto, é possível observar que, embora houvesse uma estrutura normativa para proteção, as práticas administrativas nem sempre se alinharam a essas diretrizes. Essa desconexão evidencia a dualidade nas ações do Estado: por um lado, medidas legais e normativas para garantir direitos; por outro, práticas ou ausência de práticas que restringiram o acesso à proteção legal e ampla ou ao acolhimento. As justificativas para controle e redução dos fluxos migratórios foram constantemente apresentadas, mas a ausência de ações coordenadas e eficazes para reduzir a vulnerabilidade dos migrantes, especialmente daqueles em situação econômica precária, expôs um contraste entre o ideal legislado e retórico e a prática verdadeiramente implementada.

O fato de a revisão das políticas de refúgio não ter sido amplamente discutida não impediu que o número de processos deferidos fosse reduzido, com a permanência

do discurso de acolhimento e reconhecimento das violações infringidas à população venezuelana. Se no CONARE a prática foi de descontinuidade no ritmo de apreciação dos processos, fora do Comitê os migrantes venezuelanos enfrentaram outras barreiras as quais precisam ser consideradas. As Portarias aplicadas para o controle de fronteiras durante a pandemia de COVID-19 foram mecanismos que operaram para reduzir o ingresso de venezuelanos no país e é isso que será exposto na seção subsequente.

5.4 Formulação de políticas restritivas durante a pandemia

Junto à descontinuidade na dinâmica de reconhecimento dos venezuelanos no CONARE, em 2020 o fluxo na fronteira entre Brasil e Venezuela foi interrompido. A ação foi motivada por medidas sanitárias adotadas sob a justificativa de redução do contágio do vírus SARS-CoV-2, identificado em 2019 e que causou a pandemia de COVID-19. O acontecimento motivou o fechamento de fronteiras mundialmente, incluindo no Brasil, e, embora as restrições para a circulação de pessoas tenham sido prática comum em diversos países, o que chama a atenção no caso brasileiro foi o descompasso entre as restrições adotadas para pessoas que ingressavam no país por via aérea e o bloqueio dos fluxos terrestres, com ênfase em alguns grupos, além da permanência de algumas das restrições por período prolongado.

Em 06 de fevereiro de 2020 foi promulgada no Brasil a Lei nº 13.979, que dispôs sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Essa norma permitiu a publicação de diversas Portarias que visaram regulamentar múltiplas práticas de enfrentamento com o objetivo de minimizar a transmissão da doença. Entre as medidas adotadas estava a “restrição excepcional temporária de entrada no País de estrangeiros”, que incidiu diretamente sobre o movimento migratório estabelecido na região norte do país e sobre os venezuelanos que foram impedidos de ingressar no Brasil.

A primeira Portaria emitida para o impedimento do ingresso de “estrangeiros” no país versou justamente e exclusivamente sobre pessoas oriundas da Venezuela. Em 17 de março de 2020, depois de pressão exercida por senadores do estado de

Roraima¹⁹⁹, foi emitida a PI nº 120/2020 que restringiu a entrada de venezuelanos no país. A ação foi a primeira adotada nesse sentido no Brasil, mesmo que o epicentro da pandemia, naquele período, fosse o continente europeu - com destaque para a incidência de casos na Itália. Foi apenas nas próximas Portarias, emitidas dois dias depois e com a mesma finalidade, que foi restringido o ingresso de pessoas oriundas de outros países da América do Sul e de regiões mais afetadas pelo contágio, como China e países membros da União Europeia.

A partir de 27 de março as ações para impedir a entrada de pessoas oriundas de outros países passou a ser geral, proibindo ingresso aéreo, terrestre e fluvial. As medidas foram sendo flexibilizadas ou intensificadas de acordo com o entendimento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (como consta em cada uma das Portarias que versaram sobre o ingresso de pessoas no Brasil durante a pandemia), mas aos nacionais venezuelanos as restrições perduraram mesmo quando já estavam flexibilizadas para outros grupos. Observando a Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021, temos um exemplo da dinâmica de restrição seletiva:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, nos termos do disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, em decorrência de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa por motivos sanitários relacionados com os riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19). Art. 2º Fica restringida a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário. Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao: I - brasileiro, nato ou naturalizado; **II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro**; III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que identificado; IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e V - estrangeiro: **a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro**; b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e **c) portador de Registro Nacional Migratório**; e VI - transporte de cargas. [...] § 3º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, **as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso V do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.** (PORTARIA Nº 654, MAIO, 2021, grifo meu)²⁰⁰

¹⁹⁹ “Bancada de Roraima pede fechamento de fronteiras com Venezuela e Guiana” (SENADO NOTÍCIAS, 2020). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/17/bancada-de-roraima-pede-fechamento-de-fronteiras-com-venezuela-e-guiana>.

²⁰⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-654-21-ccv.htm.

A Portaria nº 655, de 28 de maio de 2021²⁰¹, revogou a exceção para o caso envolvendo os venezuelanos, mas continuou impondo medidas que impediram o ingresso desses sujeitos no Brasil, com a exigência de apresentação de exame de testagem do vírus. A condição apresentava-se como um empecilho para o ingresso desses sujeitos, considerando a impossibilidade de realizar os exames de forma massiva no país de origem e a situação de extrema vulnerabilidade sob a qual estavam envoltos esses sujeitos. No caso de ingresso no país sem o referido exame, o migrante ficaria impossibilitado de solicitar o reconhecimento de refúgio, poderia sofrer responsabilização civil, administrativa e penal e poderia ser repatriado ou sofrer deportação imediata. As medidas estabelecidas violavam o direito de solicitação da condição de refúgio e o direito ao processo administrativo para efetivação da deportação, mas estavam ancoradas na emergência sanitária.

O caráter discriminatório das medidas de restrição de entrada temporária foi denunciado pela Defensoria Pública da União que ingressou com Ação Civil Pública no dia 27 de maio de 2020²⁰², solicitando a revogação da Portaria nº 655 que versava sobre o tema. A questão foi novamente denunciada no ano seguinte, em debate realizado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara (agosto de 2021), a situação foi abordada a partir do “desamparo dos migrantes e refugiados desde o início da pandemia” (CÂMARA LEGISLATIVA, 2021)²⁰³. Se medidas impostas pelas restrições de ingresso que afetaram os venezuelanos foram denunciadas por algumas instituições, dentro do CONARE as práticas foram tratadas de forma a exaltar os esforços e compromisso do governo brasileiro com o movimento migratório em questão. A presidente do CONARE, Lígia Neves Aziz Lucindo²⁰⁴, enfatizou que:

Tem sido possível superar as dificuldades da recepção dos nacionais da Venezuela, principalmente no contexto da pandemia, com o planejamento realizado pela Operação Acolhida e com o apoio em especial de todos os órgãos que estão envolvidos nesse trabalho de recepção, além das organizações da sociedade civil. Isso demonstra os esforços que o Brasil tem feito para manter o seu compromisso com a recepção do fluxo de

²⁰¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-655-21-ccv.htm.

²⁰² Notícia publicada pelo Conectas Direitos Humanos (01/06/2020). Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/portaria-sobre-fechamento-de-fronteira-e-questionada-na-justica-por-discriminar-pessoas-vindas-da-venezuela/>.

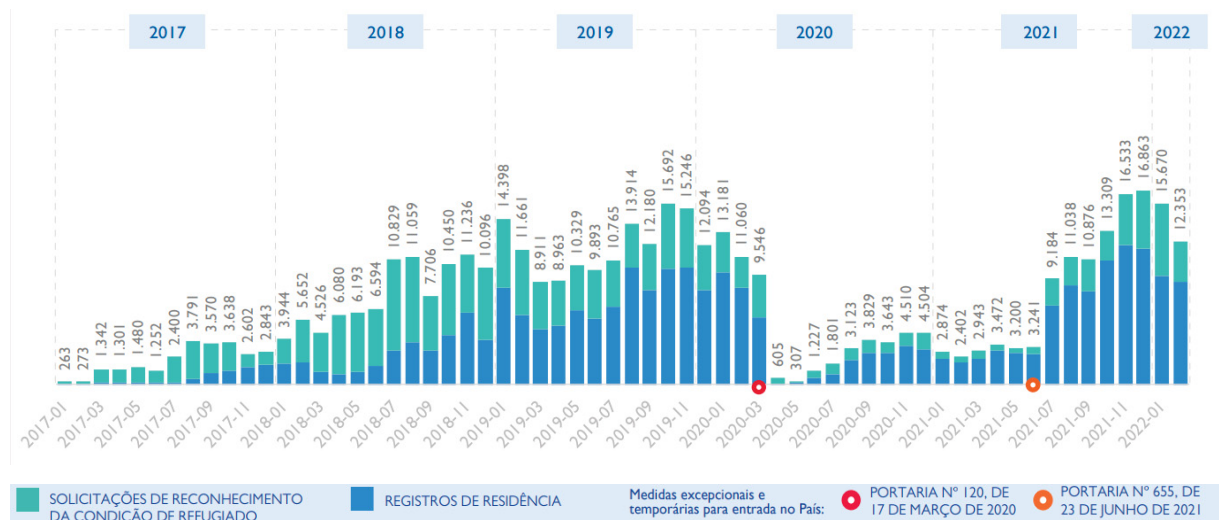
²⁰³ Notícia publicada na página online da Câmara de Deputados, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/789784-deputados-ouvem-criticas-ao-fechamento-de-fronteiras-terrestres-durante-pandemia/>.

²⁰⁴ Houve troca na presidência do Comitê, na passagem citada Lucindo havia assumido a presidência do Comitê justamente no mês de agosto. Para verificar as trocas na presidência do Comitê é possível verificar o quadro apresentado que descreve o órgão.

venezuelanos, mesmo com as adaptações sanitárias no momento. Tem sido um trabalho árduo e de sucesso, e espera continuar esse processo de retomada de fluxos migratórios. Complementa que a legislação brasileira é bastante receptiva à imigração como um todo, e que a pandemia impôs restrições de locomoção em prol da saúde de todos, entretanto que “passos seguros têm sido dados de maneira compartilhada, sendo um caminho progressivo de retomada de todas as frentes da legislação migratória”. (ATA CONARE, AGOSTO, 2021)

A Portaria nº 657, de 2 de outubro de 2021²⁰⁵, revogou a exigência de exame médico para o ingresso no Brasil por via terrestre. Essa normativa restabeleceu a possibilidade de “execução de medidas de assistência emergencial, visando o acolhimento e a regularização migratória de pessoas em situação de vulnerabilidade, conforme previsto na legislação migratória vigente, em razão de fluxos migratórios provocados por crises humanitárias”. Com isso, foi possível retomar o atendimento aos migrantes venezuelanos na cidade de Pacaraima.

No gráfico apresentado no informe do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes (Fevereiro de 2022) podemos verificar o impacto das medidas indicadas:



Fonte: Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes (2022)

Os dados indicam a redução no ingresso de migrantes venezuelanos entre março de 2020 e maio de 2021, quando as medidas restritivas estiveram em vigor. Com a flexibilização os números saltam de cerca de 3 mil para quase 10 mil e é possível perceber que a solicitação de refúgio foi a alternativa mais utilizada para a regularização da permanência a partir da retomada.

²⁰⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/Portaria-657-21-ccv.htm#art13.

Em 2022, estimava-se que aproximadamente 410 mil venezuelanos residiam no Brasil, conforme dados do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem de Imigrantes²⁰⁶. Entre janeiro de 2017 e dezembro de 2022, mais de 830 mil venezuelanos cruzaram a fronteira entre Brasil e Venezuela, com cerca de metade dessa população permanecendo no país. Esses migrantes passaram a contar com a proteção do reconhecimento de refúgio a partir de 2019, além de normativas estabelecidas desde 2017, que permitiram a regularização de sua permanência por meio de Resoluções Normativas e Portarias Interministeriais que concediam autorização de residência. Assim, os migrantes puderam optar, de acordo com seus objetivos e possibilidades, pelo modelo de regularização que melhor se adequava às suas necessidades.

Ao final do recorte temporal estabelecido por esta pesquisa, 48.029²⁰⁷ solicitações de reconhecimento de refúgio haviam sido deferidas, mais de 90 mil estavam com análise pendente. Isso significa que para a maioria dos venezuelanos que optaram pela proteção do refúgio, houve um processo moroso para o reconhecimento desse direito. Em função disso, é possível observar que, apesar dos avanços obtidos, o sistema migratório ainda enfrentava desafios. O reconhecimento da GGVDH na Venezuela e a criação de mecanismos como as autorizações de permanência e Operação Acolhida foram ações com a finalidade de lidar com a complexidade do fluxo migratório venezuelano. No entanto, questões como a militarização das respostas humanitárias, a morosidade na apreciação dos processos de refúgio e a manutenção de um modelo de resposta emergencial, que teve sucesso em mitigar parte dos impactos sociais causados pela crise humanitária venezuelana, mas, deixou de construir respostas permanentes, no geral, prolongando normativas que foram criadas para serem provisórias e não dando vazão para toda a demanda instaura junto ao CONARE.

²⁰⁶ Dados disponíveis no Informe sobre Migração Venezuelana (Dezembro de 2022). Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/informe-de-migracao-venezuelana-dezembro-2022>.

²⁰⁷ Excetuando os números envolvendo as aprovações para a extensão da proteção do refúgio.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, especialmente durante os primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva, buscou se posicionar no cenário internacional como um ator humanitário e defensor dos direitos dos migrantes. Essa estratégia foi utilizada para antagonizar as políticas mais excludentes e securitárias adotadas pelo Norte Global, como as praticadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia. A participação do Brasil em missões de paz, como MINUSTAH, permitiu ao país projetar uma imagem de liderança em questões humanitárias e de paz. No entanto, esse protagonismo internacional contrastava com a realidade interna do país, evidenciando um distanciamento entre discurso e prática.

Enquanto o Brasil promovia uma retórica de acolhimento internacional, as políticas migratórias no âmbito doméstico ainda eram limitadas, mesmo tendo sido atenuadas por ações como a anistia promovida em 2009, que buscou regularizar migrantes em situação irregular no Brasil. Essa dualidade entre o discurso internacional e a prática interna ficou ainda mais evidente com a chegada dos fluxos migratórios haitianos a partir de 2010. Esse movimento migratório expôs a fragilidade e a ausência de políticas voltadas para o atendimento dessa população, indicando a falta de preparo do Estado para atender às demandas emergentes. Enquanto o Brasil defendia em fóruns internacionais a inclusão e proteção dos migrantes, no âmbito interno o governo enfrentava desafios para harmonizar as práticas locais com esse discurso. O Estatuto do Estrangeiro, vigente à época, permanecia como o principal marco regulatório da migração, inadequado para responder às realidades contemporâneas, tanto no que se referia aos brasileiros no exterior quanto aos migrantes que chegavam ao país.

A falta de uma política pública específica para o tema afetou diretamente os mecanismos de regularização dos haitianos. Sem respostas efetivas para mitigar o impacto da chegada de migrantes nas regiões fronteiriças e implementar medidas de acolhimento, as ações foram continuamente adiadas. A demora em estruturar soluções gerou uma sobrecarga significativa nas áreas de entrada, alterando as dinâmicas sociais locais e agravando a vulnerabilidade dos migrantes. Nesse contexto, muitos haitianos recorreram à solicitação de refúgio como uma medida

provisória de regularização. Essa prática, aliada à pressão exercida nas regiões de fronteira, contribuiu para a mobilização de ações governamentais.

A resposta brasileira à regularização dos haitianos que ingressaram no país a partir de 2010 evidenciou tanto avanços quanto limitações. A criação de cotas iniciais para a concessão de vistos humanitários, por meio da Resolução Normativa nº 97/2012 do CNlg, marcou uma tentativa inicial de controlar e regularizar o fluxo migratório. O visto humanitário foi uma resposta direta à crescente demanda gerada pelo deslocamento haitiano, que se intensificou após o terremoto de 2010. No entanto, essa medida também refletia uma estratégia de contenção, ao estabelecer limites numéricos e restrições para a emissão de vistos, com a cota inicial fixada em 1.200 autorizações por ano e mais tarde com a incapacidade administrativa do consulado brasileiro em Porto Príncipe/Haiti de ampliar a emissão desses vistos.

Além da criação de cotas, o governo brasileiro adotou outras medidas para dificultar o ingresso de haitianos por rotas irregulares, principalmente por meio das fronteiras terrestres no Acre. A atuação de agentes como a Polícia Federal, que intensificou o controle das fronteiras, e a tentativa de cooperação com países vizinhos, como o Peru e o Equador, teve como objetivo desviar ou limitar o fluxo de migrantes que utilizavam essas rotas. Em paralelo, o governo brasileiro buscou promover a "migração ordenada" e o combate ao tráfico de pessoas, justificando a necessidade de tais barreiras como uma forma de proteção aos próprios migrantes. Contudo, mesmo diante das tentativas de controle, o número de haitianos ingressando no Brasil continuou a crescer, o que forçou uma revisão das medidas iniciais. O governo brasileiro se viu moral e politicamente obrigado a acolher esses migrantes. Dessa forma, a resposta voltada para o controle do fluxo, com barreiras que demonstraram uma tentativa de gerenciar a migração de forma restritiva, acabaram sendo ajustadas para lidar com a realidade do crescente número de migrantes no país.

Os ajustes efetivados pelo governo brasileiro não permitiram o reconhecimento da condição de refugiados aos haitianos, com base na aplicação da cláusula de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos. O Estatuto dos Refugiados contemplava a proteção de indivíduos cujos direitos fundamentais estivessem sendo amplamente violados, mas a interpretação e aplicação dessa norma jurídica ainda careciam de clareza e critérios objetivos. O ingresso dos haitianos chegou a gerar uma discussão sobre a aplicação da GGVDH dentro e fora do CONARE, mas com a

aplicação das Resoluções Normativas que permitiram a regularização do ingresso e permanência desses sujeitos no Brasil, a questão da concessão de refúgio foi abandonada, permanecendo a regulação via CNlg e, mais tarde com a aplicação da Lei de Migração, através de Portarias Interministeriais.

O conceito de grave violação dos direitos humanos, embora presente no arcabouço legal, não foi aplicado de maneira uniforme, gerando incertezas quanto à sua utilização para definir o status de migrantes que, como os haitianos, não se enquadravam nos parâmetros tradicionais de perseguição política ou étnica. Em detrimento de ampliar o entendimento sobre a extensão e aplicabilidade da GGVDH, e de buscar parâmetros objetivos que pudessem caracterizar essa violação, o governo optou por uma via alternativa. A criação do visto humanitário e a regulamentação pautada em normas voltadas para a inserção laboral indicaram uma abordagem mais pragmática e menos centrada nos direitos humanos e numa proteção mais ampla. A decisão de priorizar a regularização via inserção no mercado de trabalho, como foi feito com os haitianos, mostra que o Brasil adotou uma postura de gestão do fluxo migratório voltada para a integração econômica, mas sem reconhecer plenamente as causas estruturais que forçavam o deslocamento dessas populações.

A prorrogação das medidas emergenciais adotadas pelo Brasil para regularizar a entrada e permanência dos haitianos, como a Resolução Normativa nº 97 do CNlg, e sua manutenção através de sucessivas resoluções e Portarias Interministeriais, aponta para a ausência de uma política migratória de longo prazo. Sem transformar essas ações emergenciais em uma política integrada, o governo brasileiro optou por soluções temporárias, revelando uma gestão reativa e pontual, expondo a incapacidade de desenvolver um planejamento sustentável e que ampliasse a segurança desses sujeitos quanto ao seu direito de permanecer, independente das estratégias políticas de um ou outro governo.

No caso dos migrantes venezuelanos, a regularização de sua permanência no Brasil também foi inicialmente conduzida por meio de Resolução Normativa do CNlg, de forma semelhante ao que ocorreu com os haitianos. A partir de 2019, no entanto, o governo brasileiro, já sob a presidência de Jair Bolsonaro, reconheceu o direito desses à proteção garantida pelo refúgio, com base na grave violação dos direitos humanos na Venezuela. Apesar de parecer um avanço na garantia de direitos, essa medida não foi acompanhada por uma implementação eficiente e contínua. Houve

uma clara descontinuidade nas ações do CONARE, responsável pela análise e reconhecimento das solicitações, o que atrasou o processo de regularização de muitos migrantes venezuelanos. Esse descompasso entre a formalização da proteção e a prática de sua aplicação reflete a falta de uma estrutura institucional necessária para lidar com o crescente número de solicitações de refúgio, a complexidade do fluxo migratório venezuelano e a suscetibilidade das políticas migratórias a outras demandas governamentais, tornando os direitos prometidos muitas vezes inacessíveis na prática.

Se por um lado o governo de Bolsonaro garantiu o reconhecimento da condição de refugiado aos venezuelanos, também foi responsável por utilizar medidas de controle sanitário para limitar o ingresso desses migrantes no país. Esse contraste reflete o posicionamento político do governo brasileiro, que utilizou a crise migratória venezuelana como ferramenta diplomática para criticar o regime de Nicolás Maduro, destacando seu compromisso contra regimes considerados pelo comando do Brasil como ditatoriais. A instrumentalização da questão migratória na política externa revela uma dinâmica em que o acolhimento dos migrantes não se deu de maneira exclusivamente humanitária, mas foi também moldado por interesses geopolíticos e estratégicos.

Os diferentes posicionamentos adotados em relação aos fluxos migratórios de haitianos e venezuelanos estavam estreitamente relacionados com as decisões tomadas em várias instâncias, tanto técnicas quanto políticas. Registros das atas do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para Refugiados mostram que o executivo teve participação ativa nas decisões. Os posicionamentos dos diferentes governos influenciaram diretamente questões como a criação das cotas para os vistos humanitários haitianos e o reconhecimento da grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela, resultando no adiamento da decisão ou na consulta ao Ministério das Relações Exteriores para a orientação do processo no âmbito do CONARE, um órgão técnico que, em tese, deveria seguir estritamente o que estabelece o Estatuto dos Refugiados. No entanto, conforme demonstrado, a interpretação das normas oferece margem para a flexibilização das medidas, permitindo que estas sejam ajustadas de acordo com os interesses políticos em vigor.

Outro ponto relevante a ser destacado é o distanciamento entre as decisões políticas e sua efetiva implementação. Isso se manifesta, por exemplo, na ausência

da participação da Polícia Federal nas reuniões do CNlg, nas dificuldades para obtenção de agendamentos e na falta de estrutura adequada para a atuação dos órgãos responsáveis pela regulamentação e documentação dos migrantes. Ao longo do período estudado, esse distanciamento foi gradualmente reduzido, evidenciando a criação de processos que tornaram as regulamentações mais ágeis, com a integração e o envolvimento de um maior número de agentes públicos, que passaram a atuar de forma mais direta na questão migratória.

Os avanços nesse campo são observáveis quando comparamos a capacidade de regularização dos dois grupos. Durante o fluxo migratório haitiano, o Brasil desenvolveu estratégias para a documentação desses sujeitos, e essas mesmas estratégias foram aprimoradas e expandidas para lidar com a migração venezuelana. O processo de interiorização de venezuelanos, embora ainda vinculado a uma perspectiva securitária, permitiu a redistribuição de milhares de migrantes para outras regiões do país, aliviando a pressão sobre as comunidades locais nas fronteiras. Entre as dinâmicas estabelecidas para o ingresso e permanência de haitianos e as medidas adotadas a partir de 2015, com o aumento do fluxo de venezuelanos, houve avanço. No entanto, esses progressos ainda não foram suficientes para consolidar um modelo de política pública migratória amplo e eficiente, que estivesse plenamente ancorado em premissas humanitárias porque ambas as respostas foram marcadas por uma lentidão na adoção de medidas necessárias para a garantia desses direitos.

O governo, em ambos os casos, adotou uma postura inicial reativa, optando por "deixar acontecer" sem uma intervenção imediata e que fizesse frente às demandas. Somente quando o impacto do ingresso maciço de migrantes alterou significativamente as dinâmicas sociais e econômicas nas regiões de fronteira, como em Roraima e no Acre, o Estado começou a agir de forma mais direta. A intervenção tardia evidenciou a falta de planejamento e de uma política pública estruturada voltada para a regularização desses migrantes, influenciando na sua capacidade de integração local. A criação de respostas governamentais ocorreu de maneira pontual e, em muitos casos, desvirtuada por limitações estruturais ou pela ausência de um consenso entre as esferas públicas envolvidas. A ineficácia inicial agravou a vulnerabilidade dos migrantes, que enfrentaram dificuldades para regularizar sua situação no país. Essa demora no desenvolvimento de soluções também contribuiu para o aumento de tensões sociais, intensificando discursos xenofóbicos nas regiões

mais afetadas pela chegada dos migrantes, o que culminou em episódios de violência e exclusão social.

Embora tenham sido identificados avanços nas tratativas estabelecidas para os dois maiores fluxos de migratórios configurados no século XXI no Brasil, a incapacidade do governo em criar respostas rápidas, duradouras e adequadas fomentou um ambiente de instabilidade para os migrantes, agravando sua marginalização e perpetuando a vulnerabilidade. Além disso, essa ineficiência deixou espaço para discursos políticos de exclusão, semelhantes àqueles observados internacionalmente, que podem reverberar nas próximas gerações, consolidando um legado de barreiras para a integração de migrantes haitianos e venezuelanos no Brasil.

Referências

Documentos públicos

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Declaração de Lima. Publicado em 09/08/2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima.

BRASIL. Governo Federal lança plano para prevenir e enfrentar crimes nas fronteiras. Ministério da Defesa: 08/06/2011. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/08062011-defesa-governo-federal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego - CNlg. Resolução Recomendada nº 8 de 2006.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego - CNlg. Ata II, 2007. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_CNlg/2007/II_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_mar%C3%A7o_-_2007.pdf.

BRASIL. Decreto nº 86.715/198.

BRASIL. Diário Oficial da União – Despachos do Presidente da República. Nº 99, 25 de maio de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/05/2017&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=304>.

BRASIL. Legislação Migratória Compilada 2021 CNlg. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Migrat%C3%B3ria_Compilada/2021_12_20_Compilado_rev_atu.pdf.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

BRASIL. Senado Federal. Nova lei de Migração é sancionada com vetos. Publicada em 25/05/2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>.

BRASIL. ALMEIDA, Paulo Sérgio de e PENNA, Rodrigo (Orgs.). Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho. Brasília: Escritório Internacional do Trabalho, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça, Relatório Final - Comissão de Especialistas, 2014. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>.

BRASIL. Secretaria-Geral, Decreto nº 10.348, 13 de maio de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10348.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.348%2C%20DE%2013,no%20Caribe%20e%20na%20%C3%81frica

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos/as no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, no mês de janeiro de 2018. Brasília: 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontralmigrantesVenezuelanos.pdf.

HUMAN DEVELOPMENT REPORTS. Disponível em: https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/HTI_

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>.

BRASIL. Atas CNIg, 2010-2022. Disponíveis em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>

BRASIL. Atas CNIg, 2010-2022. Disponíveis em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>

Bibliográficas

ABREU, Diego. Lula sanciona lei que anistia estrangeiros irregulares no país. G1: Brasília, 02 de julho de 2009. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1216395-5598,00-LULA+SANCIONA+LEI+QUE+ANISTIA+ESTRANGEIROS+IRREGULARES+NO+PAIS.html>. Acessado em: 12/06/2023.

ABREU, Márcia Elisa da Costa (org.). Compilação de Legislação Migratória: Leis, decretos, resoluções e portarias. Porto Alegre: OAB/RS, 2019.

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2014). Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf.

ANDRADE, Israel de Oliveira, HAMANN, Eduarda Passarelli e SOARES, Matheus Augusto. A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

ALMEIDA, Sérgio de Almeida e PENNA, Rodrigo (orgs.). Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho. Brasília: Escritório Internacional do Trabalho, 2009. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_233760.pdf.

BAENINGER, Rosana et al. (Org.). Migrações Internacionais e a pandemia de COVID-19. Campinas: Nepo/Unicamp, 2020.

BAENINGER, Rosana; SILVA, João Carlos Jaroshinski (coord.). Migrações Venezuelanas. Campinas: Unicamp, 2018.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. Revista Brasileira de Estudos de População, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 119-143, jan./abr.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente. Tese de doutorado UFRS, Porto Alegre, 2010.

CAHALI, Yussef Said. Estatuto do estrangeiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

CAVALCANTI, Leonardo, BOTEAGA, Tuíla, TONHATI, Tânia e ARAÚJO, Dina (org.). Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: editora universidade de Brasília, 2017.

CLARO, Carolina Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. Revista Boletim de Economia e Política Internacional, nº 26, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf.

DEZEM, Rogério. Matizes do “Amarelo”: A gênese dos discursos sobre os orientais no Brasil (1878-1908). São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Boston, Massachusetts: Pearson, 2013.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e a MINUSTAH. *Security and Defense Studies Review*, v. 5, n. 1, p. 90-108, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eugenio-Diniz-Costa/publication/267797091_O_Brasil_e_a_MINUSTAH/links/5531360c0cf27acb0dea915c/O-Brasil-e-a-MINUSTAH.pdf. Acessado em: 19/03/2023.

DIZNER, Gabriel Felipe. Política externa e política migratória no Brasil: convergências e distanciamentos (1995-2010). Dissertação de mestrado: UNB, Brasília, 2015.

ELIAS, Norbert e SCOTSON, John. Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FARIA, Maria Rita Fontes. Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015.

FARIA, Andressa Virgínia e FERNANDES, Duval. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*: Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017.

FELDMAN-BIANCO, Bela. Memórias de luta: brasileiros no exterior (1993-2010). In Dossiê Movimento sociais e mobilizações de migrantes e refugiados. *Revista Interdisciplinar Mobilidades Humanas*, nº 24, Set.-Dez. 2016.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil Frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. *Revista Travessia: Dossiê – Migrações e políticas de acolhida: o direito à acolhida e o caráter securitário das leis de migração*, nº83, maio-agosto 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38868.pdf>.

FONSECA NETO, João Marques. O estrangeiro no Brasil: legislação e comentários. São Paulo: EMDOC, 2009.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da, e UZIEL, Eduardo. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: CCOPAB, 2017.

FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2023.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. Homens livres na ordem escravocrata. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 1997.

FREIER, Luisa Feline. Understanding the Venezuelan Displacement Crisis. Bristol, UK: E-International Relations, 2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/pdf/74606>.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas e SØRENSEN, Ninna Nyberg. The migration industry and the comercialization of international migration. Londres: Routledge, 2013.

GEDIEL, José Antônio Peres. Migração irregular. In: CAVALCANTI, Leonardo [et al.] (orgs). Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

GEDIEL, José Antônio Peres; FRIEDRICH, Tatyana Scheila (orgs.). Movimentos, memórias e refúgio: Ensaio sobre as boas práticas da Cátedra Sergio Vieira de Mello (ACNUR) na Universidade Federal do Paraná. Curitiba: InVerso, 2020.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In 60 anos de ACNUR: perspectivas de future. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

GOODHART, David. The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics. Londres: Hurts & Company, 2017.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/28937>. Acesso em: 5 nov. 2023.

HALMANN, Eduarda Passarelli e TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (org.). A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017). Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf#page=27>. Acessado em: 12/02/2022.

HANDERSON, Joseph. Diáspora: Sentidos sociais e mobilidades haitianas. Revista Horizontes Antropológicos. Revista Horizontes Antropológicos, v. 21, nº 43, 2015.

HIRST, Monica e MACIEL, Tadeu. Brazil's foreign policy in the time of the Bolsonaro government. In SciELO, 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771/version/5058>.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JARDIM, Denise F. Imigrantes ou refugiados? Tecnologias de controle e as fronteiras. Jundiaí: Paco Editorial: 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

KOIFMAN, Fábio. Imigrante Ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KENKEL, Kai Michael e MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.) O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012.

LEITE, Larissa. O devido processo legal para o refúgio no Brasil. Tese de doutorado: USP, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/publico/Larissa_Leite_O_devido_processo_legal_para_o_refugio_no_Brasil.pdf.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Lula: 'Desemprego não é culpa dos imigrantes pobres'. Folha de São Paulo: 15/06/2009. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/bbc/2009/06/15/ult5017u219.jhtm>. Acessado em 12/11/2022.

MÁRMORA, Lelio. Políticas de Imigração e Emigração. In: Dicionário Crítico de Migrações Internacionais. Brasília: Editora UNB, 2017.

MARSHALL, T. H.. Cidadania e classe social. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MARTINO, Andressa Alves e MOREIRA, Julia Bertino. A Política Migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo da autorização de residência temporária ao refúgio (2017-2019). Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, v.28, Set.-Dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/y9fvzzb4ZHptYRRqSqPgKsz/?lang=pt#>.

MARTINS, Julia de Castro. A securitização dos refugiados nos discursos oficiais franceses e brasileiros em 2019 e 2020: uma análise crítica e decolonial. Dissertação de mestrado: UFSM, RS, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/31746/DIS_PPGRJ_2022_MARTINS_JULIA.pdf?sequence=1&isAllowed=n

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. E. Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 14, n. 2, p. 67–102, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/28759>. Acesso em: 31 out. 2023.

MENDES, José Sacchetta Ramos e MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades.Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321, 2019.

MEUNIER, Isabel. O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 219-240.

NUNAN, Carolina e PEIXOTO, João. Crise econômica e retorno dos imigrantes brasileiros em Portugal. Revista Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XX, nº 38, jan.-jun. 2012, pp. 233-250.

OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de; MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos; SAKR, Rafael Lima. Discurso de ódio: significado e regulação jurídica. Revista Paradigma, v. 30, n. 1, p. 2–30, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2645>.

OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de e SAMPAIO, Cyntia. Estrangeiro, nunca mais: migrante como sujeito de direito e a importância da advocacy pela nova lei de migração brasileira. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 2020.

OLIVEIRA, Márcio de; KULAITIS, Fernando. Habitus imigrante e capital de mobilidade: a teoria de Pierre Bourdieu aplicada aos estudos migratórios. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 22, nº 1, 2017. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/29616>.

OLIVEIRA NETO, João Batista de. A política externa brasileira de Lula (2007-2010) e de Dilma (2011-2014): da ascensão ao declínio internacional. UNB: Brasília, 2016. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19232/1/2016_JoaoBatistadeOliveiraNeto.pdf. Acessado em: 02/08/2022.

PÓVOA NETO, Helion e SPRANDEL, Marcia Anita. Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira. In: *Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo*, ABEP. Campinas: UNFPA, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e is direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: *60 anos de ACNUR, perspectivas de futuro*. São Paulo: UNHCR/ACNUR; CLA Cultural, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf.

RANINCHESKI, Sonia e GEORG UEBEL, Roberto Rodolfo. Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro. *Revista OIKOS*, v. 16, nº2, 2017, pp. 79-100.

RATHA, Dilip e SHAW, Willian. South-South migration and remittances. Washington: World Bank Working Paper, v. 102, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237331198_South-South_Migration_and_Remittances.

REDIN, Giuliana e BERTOLDO, Jaqueline. Lei de migração e o “novo” marco legal: entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão. *Revista Travessia*, ano XXXII, nº 85, janeiro/abril, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/prisc/Downloads/308-Texto%20do%20artigo-573-547-10-20201124.pdf>.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. Rio de Janeiro: *Revista Contexto Internacional*, v.33, nº 1, janeiro/junho 2011. Disponível em: [www.scielo. br/j/cint/a/dC4Fr3X9nY7XVcRdKhkjSd/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/cint/a/dC4Fr3X9nY7XVcRdKhkjSd/?format=pdf&lang=pt).

RIBEIRO, Nicolli Bernardes. Estado, Política Migratória e a Questão Documental no Brasil: vulnerabilidades e acesso à direitos. Evento virtual: Anpocs, 2022.

RICCI, Carla e CLEMENTINO DA SILVA, Jéssica Monteiro. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, vol.

21, nº 41, maio 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264297001/552264297001.pdf>

RISSE, Carla de Araújo. Toda ação tem uma reação; as causas e consequências dos discursos de ódio. Revista Rumores, v. 16, nº 32, dezembro 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/prisc/Downloads/201926-Texto%20do%20artigo-597765-1-10-20221229.pdf>.

ROLAND, Manoela Carneiro e SENA; Aline Lais Lara. A exploração trabalhista de migrantes indocumentados frente à lógica corporativa – uma análise da opinião consultiva nº18 de 2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Revista Homa Publica de Derechos Humanos y empresas, vol. 5, nº01, julho 2021.

ROSA, Renata de Melo. Xenofobia. In: Dicionário Crítico de Migrações Internacionais. Brasília: Editora UNB, 2017.

RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo C. de; NOGUEIRA, Mariana F.S. Construção social do estado de emergência e governança das migrações. O Decreto Estadual nº 24.469-E como divisor de águas. In: Migrações venezuelanas. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018.

SASSEN, Saskia. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, Saskia. Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo (Edusp), 1998.

SEYFERTH, Giralda. Construindo a Nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura (ed.). Raça, ciência e sociedade. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 1996.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. Revista USP, n. 53, p. 117-149, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192>. Acesso em: 1 fev. 2023.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Porto Seguro: 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008. Disponível em: http://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda._imigrantes_estrangerios_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. In: 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, 01 a 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.

SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de Refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos. Brasília: Revista Defensoria Públ. União, nº 8, jan./dez 2015.

SILVA, André Reis da. From Dilma to Bolsonaro: Matrix Transformations in Brazilian Foreign Policy. *Interacción Sino-Iberoamericana*, v. 2, nº1, abril 2022.

SIMÕES, Gustavo da Frota (org.). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: CRV, 2017.

SOUCHAUD, Sylvain e FUSCO, Wilson. De retour à la maison: la distribution des Brésiliens revenus de l'étranger. *Revista Franco-Brasileira de Geografia Confins*, nº 9, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/6469#quotation>. Acessado em: 02/04/2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, v.16, dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. KENKEL e MORAES (org.). Brasília: Ipea, 2012.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. Brasília: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 23, nº 45, julho/dezembro 2015. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/551>.

SPRANDEL, Marcia Anita. Marcos legais e políticas migratórias. In: Migrações e Trabalho. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

TROUILLOT, Michel-Rolph. Silenciando o passado: poder e a produção da história. Curitiba: Huya, 2016.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tese de doutorado UFRS, 2018.

VAINER, Carlos. Estado e Migração no Brasil: da imigração à emigração. In: Patarra (Coord.) Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: FNUAP, 1995.

ZETTER, Roger. More labels, fewer refugees: remaking the refugee label in an era of globalization. *Jornal of Refugee Studies*, V. 20, nº2, junho de 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article/20/2/172/1539814>.

ANEXOS

Anexo I

TÍTULO XII – Do Conselho Nacional de Imigração Art. 142. O Conselho Nacional de Imigração, órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério do Trabalho, terá sede na Capital Federal. Art. 143. O Conselho Nacional de Imigração é integrado por um representante do Ministério do Trabalho, que o presidirá, um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, todos nomeados pelo Presidente da República, por indicação dos respectivos Ministros de Estado. Parágrafo único. A Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional manterá um observador junto ao Conselho Nacional de Imigração. Art. 144. O Conselho Nacional de Imigração terá as seguintes atribuições: I – orientar e coordenar as atividades de imigração; II – formular objetivos para a elaboração da política imigratória; III – estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos; IV – promover ou fomentar estudo de problemas relativos à imigração; V – definir as regiões de que trata o artigo 18 da Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, e elaborar os respectivos planos de imigração; VI – efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; VII – dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que respeita à admissão de imigrantes; VIII – opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, proposta por órgão federal; IX – elaborar o seu Regimento Interno, a ser submetido à aprovação do Ministro do Trabalho. Parágrafo único. As deliberações do Conselho Nacional de Imigração serão fixadas por meio de Resoluções. Art. 145. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 10 de dezembro de 1981; 160o da Independência e 93o da República.

JOÃO FIGUEIREDO – Ibrahim Abi-Ackel – R. S. Guerreiro – Murilo Macêdo – Waldir Mendes Arcoverde – Danilo Venturini

Anexo II

“Referência: Processo no X. Relatório. 1. Trata-se de encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração de documentos referentes ao cidadão de nacionalidade haitiana X oriundos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), para os fins previstos na Resolução Recomendada no 08/2006 deste Conselho. 2. A referida RR no 08/2006 refere-se aos pedidos de refúgio feitos ao CONARE, que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério daquele Comitê, os estrangeiros em questão possam permanecer no Brasil por razões humanitárias. 3. O citado cidadão haitiano, nascido em X, detentor do passaporte no X, natural de X, ingressou no Brasil pela cidade de X, em X, onde requereu a concessão da condição de refugiado no Brasil. 4. O interessado alega que não sofreu qualquer perseguição, nem ameaça de morte no Haiti, mas que foi seriamente atingido pelo terremoto de janeiro de 2010 que ocorreu naquele país. Após o terremoto, não viu alternativa que não buscar meios de vida em outro país. Que no Brasil espera encontrar trabalho para sustentar sua família. 5. De fato, ao informar que não sofreu perseguições no Haiti, o interessado demonstra não necessitar da proteção internacional conferida pelo instituto do refúgio, nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e da Lei no 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. 6. O Haiti é o país mais pobre das Américas. Seu PIB per capita em dezembro de 2008 era de 1.300 dólares[1]. 45,2% da população é analfabeta e a expectativa de vida é de apenas 60,9 anos. Com uma população estimada em nove milhões de habitantes, há perto de dois milhões de haitianos vivendo no exterior, especialmente nos EUA com uma comunidade estimada em um milhão de pessoas e na República Dominicana, com 600 mil integrantes. Outros 50 mil vivem no Canadá e 40 mil na França. Segundo dados do Banco Mundial, em 2008 o Haiti recebeu de seus cidadãos no exterior cerca de US\$ 1,2 bilhão em remessas. 7. De outro lado, o Haiti enfrenta longos anos de instabilidade política. Em 2004, o presidente Jean Bertrand Aristide teve que deixar o país ao enfrentar um levante militar. O Presidente interino requisitou às Nações Unidas assistência para uma transição política pacífica e constitucional e para manter a segurança interna. O Conselho de Segurança da ONU aprovou o envio da Força Multinacional Interina (MIF), liderada pelo Brasil. Considerando que a situação no Haiti ainda constituía ameaça para a paz internacional e a segurança na região, o Conselho de Segurança da ONU decidiu estabelecer a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), que assumiu a autoridade exercida pela MIF em 1o de junho de 2004 e que também é liderada pelo Brasil. Atualmente a MINUSTAH conta com 6.700 integrantes, sendo cerca de 1.300 militares brasileiros. 8. Em 12 de janeiro de 2010, o Haiti foi atingido por um dos piores desastres da História. O catastrófico terremoto teve magnitude sete na escala Richter e epicentro na parte oriental da península de Tiburon, a cerca de 25 km da capital haitiana. O elevado grau de destruição causou cerca de 220 mil mortes e devastou a estrutura produtiva e urbana de várias cidades, em especial a capital Porto Príncipe. Estima-se que 80% das construções de Porto Príncipe foram destruídas ou seriamente danificadas, havendo mais de três milhões de desabrigados. 9. O terremoto agravou a situação de pobreza e a instabilidade política, econômica e social do Haiti. Muitas pessoas perderam suas casas e fontes de renda e passaram a ter agravadas suas condições de sobrevivência. 10. Por isso, para muitos, a única possibilidade de sobrevivência após o terremoto foi a busca de trabalho em outro país. Além disso, muitos haitianos no exterior se descobriram impossibilitados de regressar ao Haiti, já que suas casas e possibilidades de sustento haviam sido destruídas pelo terremoto. 11. Devido às condições de pobreza e à instabilidade político-social, o Haiti é um país emissor de migrantes. Os próprios dados da emigração haitiana no exterior acima exposto confirmam a existência de um fluxo de emigração, em especial aos EUA e à República Dominicana, país que divide com o Haiti a ilha Hispaniola. 12. Entretanto, não há histórico de emigração haitiana ao Brasil. A vinda de haitianos é uma situação recente, que guarda estrita vinculação ao evento específico do terremoto de 12 de janeiro de 2010. 13. O Conselho Nacional de Imigração tem, nos termos do Decreto no 840/93, dentre suas atribuições: “formular a política de imigração”, “coordenar e orientar as atividades de imigração” e “solucionar casos omissos no que diz respeito a imigrantes”. 14. As políticas migratórias estabelecidas pelo CNIG se pautam pelo respeito aos direitos humanos e sociais dos migrantes, de forma a que sejam tratados com dignidade e em igualdade de condições com os brasileiros. Esta política está firmemente assentada na Constituição Federal, que consagra dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Mais além, a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil.

Tais assertivas refletem-se no caput do art. 5º da Carta Magna que assevera que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (relacionados nos incisos que se seguem)”. Tal política tem se materializado por meio de Resoluções, Normativas Recomendadas, adotadas por consenso entre os integrantes deste Conselho. 16. No que diz respeito “aos casos omissos em relação a imigrantes”, as decisões são tomadas com base na Resolução Normativa no 27, de 25 de novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera 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; e como “casos omissos” as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração. 17. Na aplicação da RN no 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. 18. Por outro lado, a própria RN no 27/98 estabelece que as decisões nela embasadas não constituirão precedentes passíveis de invocação ou formarão jurisprudência para decisão de qualquer outro órgão. VOTO. 19. Considerando que o cidadão haitiano em questão demonstrou que sua saída do Haiti e/ou sua possibilidade de retorno àquele país está vinculada à falta de condições mínimas de sobrevivência em função do gravíssimo terremoto de 12 de janeiro de 2010; considerando ainda o compromisso deste Conselho no respeito e proteção aos direitos humanos e sociais fundamentais dos imigrantes que estejam em território nacional, consubstanciado em suas políticas; e considerando que o caso em tela reveste-se de caráter humanitário, sendo considerado como especial para os fins de aplicação da Resolução Normativa no 27/98 deste Conselho, o Grupo de Trabalho criado para analisar a situação dos haitianos no Brasil propõe o DEFERIMENTO do presente pedido, para conceder ao cidadão haitiano supracitado a autorização para permanência em território nacional. 20. Por fim, considerando que o processo de migração de haitianos para o Brasil não é sustentável a médio e longo prazo para o processo de estabilização por que passa o Haiti, bem como para o seu desenvolvimento econômico e social; bem assim para as regiões brasileiras que os vêm recebendo; a presente proposta de deferimento restringe-se a esta situação específica, não se constituindo em precedente para futuros casos.” (CNIg, março, 2011).

ANEXO III



CONARE
Comitê Nacional para os Refugiados

Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Justiça
CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 13, DE 23 DE MARÇO DE 2007 **(REVOGADA PELA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 18 DO CONARE)**

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 CNlg nº 08, de 19 de dezembro de 2006.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, em sessão plenária realizada em 23/03/2007, considerando as disposições da Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Imigração, RESOLVE:

Artigo 1º 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 CNlg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

Artigo 2º O CONARE, na reunião plenária, admitindo a 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 CNlg nº 08, de 19 de dezembro de 2006.

Artigo 3º Em caso de concessão da permanência pelo Conselho Nacional de Imigração, o CONARE determinará o arquivamento da solicitação de refúgio.

Artigo 4º Se for negativa a decisão do Conselho Nacional de Imigração, o CONARE decidirá a solicitação de refúgio, obedecidas as disposições previstas na Lei nº 9.474/97.

Artigo 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Presidente do CONARE

ANEXO IX

RESOLUÇÃO NORMATIVA 97, DE 12 DE 207 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.

O Conselho Nacional de Imigração, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993,

Resolve:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º. O visto disciplinado por 218 esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações 219 Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. 220 Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média 221 de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas 222 disposições legais do País.

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.

Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA

Presidente do Conselho