

Introdução

O ingresso irregular de nacionais haitianos no Brasil, a partir de 2010, através da fronteira norte, é uma importante chave para a problematizarmos a inserção do país no cenário das migrações internacionais contemporâneas, além daquelas realizadas entre países fronteiriços¹ da América do Sul, bem como a atuação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)², órgão que tem como atribuição formular a política de imigração nacional. Esse recente fenômeno migratório impôs ao governo brasileiro a necessidade de confrontar-se mais diretamente com demandas pela reformulação da sua legislação, assim como pela elaboração de uma política migratória contextualizada, que possa dar conta dos desafios apresentados ao país pelos novos fluxos migratórios internacionais.

No cerne dessa questão, portanto, está o anacronismo do marco legal para as migrações internacionais vigente no país, a Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como o “Estatuto do Estrangeiro”, que foi concebida durante a ditadura militar. Em seu artigo 16, parágrafo único, a lei dispõe que a imigração tem como escopo primordial propiciar

*mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos*³.

¹ Desde a década de 1970, as migrações para o Brasil foram incrementadas, sobretudo, por fluxos oriundos da América Latina. Sendo assim, os países do Cone Sul configuram desde então como os principais responsáveis pela imigração para o Brasil. CAMPOS, Marden Barbosa de. “Estimativas de migração internacional no Brasil: os velhos e os novos desafios”. In: OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto e Oliveira, Antônio Tadeu Ribeiro (orgs.). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.p.73-80.

² O CNIg, criado pela Lei nº 6814, de 19 de agosto de 1980, tem a sua organização e funcionamento definidos pelos Decretos nº 840, de 22 de junho de 1993 e o nº 3.574, de 23 de agosto de 2000 e, possui entre as suas atribuições, “(...) formular a política de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração; efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; definir as regiões de que trata o art. 18 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e elaborar os respectivos planos de imigração; promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração; estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes; opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo; elaborar seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho”. Esse órgão colegiado, presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conta com a participação de diversos ministérios, de representações de trabalhadores, representantes dos empregadores, da comunidade científica e tecnológica, e de observadores, que representam outras áreas do governo, sociedade civil e organismos internacionais. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. CNIg. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/cnig/>. Acesso em: 25/05/2013.

³ A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, estabeleceu as condições para a admissão, entrada e impedimento de estrangeiros; condição de asilado; registro e alterações de estrangeiros; visto; saída e

De forma anacrônica, o “Estatuto do Estrangeiro” assegura o ingresso de estrangeiros no país, “resguardados os interesses nacionais”, desde que atenda “à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”⁴. Contudo, o visto não será concedido o ao estrangeiro que, dentre outros critérios, seja estimado como “nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”⁵.

Nesses termos, a legislação evidentemente pretende operar na esfera econômica, como o principal instrumento para a filtragem do ingresso de trabalhadores estrangeiros⁶, favorecendo, assim, a atração de “mão de obra qualificada” para atuar no mercado de trabalho nacional. Essa configuração ainda privilegia determinadas categorias de imigrantes instituindo mecanismos regulares visando um perfil desejável de migrante pelo fator técnico, ou seja, por qualificações específicas para o labor.

Nos últimos anos, diversas iniciativas foram organizadas por agentes governamentais, universidades, sociedade civil e/ou organizações não governamentais para discutir a formulação de uma nova lei de migrações para o país e, também, de uma política migratória. Para exemplificar, em 2009, foi enviado à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 5.655/2009, chamado de "Lei do Estrangeiro", ainda em tramitação, visando a substituição do atual “Estatuto do Estrangeiro”⁷. Em 2014, através da

retorno; deportação, expulsão e extradição; direitos e deveres; naturalização; infrações, penalidades e seu procedimento.

⁴ De acordo com artigo 1º do “Estatuto do Estrangeiro”, “em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”, no artigo segundo, a “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” e no terceiro, “a concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais”.

⁵ Nesse mesmo dispositivo, o visto é considerado uma concessão individual, que pode ser estendida a dependentes legais do requerente. Entre os tipos de visto que pode ser concedidos ao estrangeiro que pretende ingressar no país estão: “trânsito; turista; temporário; permanente; de cortesia; oficial; e diplomático”. No entanto, segundo o seu artigo sétimo, não será concedido visto ao estrangeiro “menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde”.

⁶ SANT’ANA, Marcílio R. “Livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL?” In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, Brasília: CNPD, 2001.p.76.

⁷ Esse projeto dispõe sobre o ingresso, a permanência e a saída de estrangeiros do território nacional; a Política Nacional de Migração; direitos, deveres e garantias do estrangeiro; prevê também a transformação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em Conselho Nacional de Migrações. Segundo a ementa, o Projeto de Lei “altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e a Lei nº 10.683, de 2003. Revoga as Leis nºs 6.815, de 1980; 6.964, de 1981; 9.076, de 1995; o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.236, de 1985; e o

Portaria n.º 2.162/2013, foi instituída pelo Ministério da Justiça uma Comissão de Especialistas que, com a contribuição de vários setores estatais e da sociedade civil, elaborou outra proposta de texto para a nova “Lei de Migrações”, também com a finalidade de substituir a legislação em vigor⁸.

Em face desse marco legal retrógrado, que não contempla a nova realidade migratória, o CNIG complementa o texto legal através da edição de Resoluções Normativas. Nessa análise, portanto, buscamos compreender os debates empreendidos no Conselho sobre importantes respostas do governo brasileiro a migração haitiana, mais especificamente, a elaboração da Resolução Normativa n.º 102/13, que altera a Resolução Normativa n.º 97/12, e das Resoluções Normativas n.º 106/12 e n.º 113/14, que prorrogaram a vigência da Resolução Normativa n.º 97/12, bem como os seus desdobramentos. Para tanto, analisaremos as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no CNIG, disponíveis no *site* do órgão na *internet*, no período compreendido entre 2013 e 2014, e também retomaremos algumas das discussões realizadas no CNIG sobre a edição da Resolução Normativa n.º 97/12.

I. A Resolução Normativa n.º 97/12: uma proposta para criação de um canal formal para migração haitiana para o Brasil.

Em novembro de 2010, através do encaminhamento pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)⁹, a questão da imigração haitiana entrou em pauta nas reuniões do Conselho. Em 2011, as discussões no CNIG foram direcionadas para a formulação de medidas para restringir o fluxo irregular de imigrantes haitianos, que culminaram na edição dessa Resolução Normativa n.º 97/12, expondo a necessidade de

inciso I do art. 5º da Lei n.º 8.422, de 1992". Projetos de Leis e Outras Proposições. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em 27/03/2015.

⁸ De acordo com o CNIG, o Anteprojeto de Lei “concilia interesses apresentados nas áreas de trabalho e emprego, segurança pública, sistema de vistos, direitos humanos e acesso a cidadania, desenvolvimento social e econômico, entre outros; e representa uma nova política em relação aos fluxos migratórios que chegam ao Brasil”. No início de 2015, a proposta foi encaminhada, pelo ministro do Trabalho e Emprego, aos ministros das demais Pastas envolvidas na questão, mas ainda não há previsão para ser encaminhado ao Congresso Nacional. CNIG. Conselhos e Comissões. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni/cnig-aprova-proposta-de-projeto-de-lei-sobre-migracoes.htm>>. Acesso em: 27/03/2015.

⁹ Criado pela Lei n.º 9.474/97, o CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos da área governamental, da Sociedade Civil e das Nações Unidas, e que tem por finalidade analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado.

reformulação da legislação migratória vigente. Em 2012, o CNIg esteve atento aos desdobramentos da referida Resolução, principalmente, a repercussão da medida junto à opinião pública e a sua efetividade para a contenção do fluxo migratório de haitianos, que teve como consequência a edição da Resolução Normativa nº 102/13.

Os haitianos ao ingressar no Brasil, solicitaram refúgio, alegando como causa o terremoto que havia devastado o Haiti¹⁰, nesse contexto, houve amplo debate sobre o status migratório aplicável, pois não há consenso sobre a possibilidade de ampliação do conceito de refúgio para abarcar catástrofes naturais ou questões ambientais. Por conseguinte, o CONARE deliberou que esses não atendiam aos requisitos do instituto jurídico do refúgio, nos termos da Lei nº 9.474/97¹¹ e da Convenção da ONU de 1951 sobre refugiados¹² e

Os pedidos de refúgio, apresentados ao CONARE, foram remetidos ao CNIg, com base na Resolução Recomendada nº 08/06¹³, indicando que permanência no país poderia ser ponderada por questões humanitárias. Devido à impossibilidade de retorno ao país de origem, o CNIg determinou a concessão de autorizações de permanência por razões humanitárias aos haitianos com base na Resolução Normativa nº 27/98¹⁴.

¹⁰ De acordo com artigo 7º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, para efetuar o pedido de refúgio: o “estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível e no artigo 8º esclarece que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

¹¹ A proteção aos refugiados está disposta na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, que dispõe que se deve considerar como refugiado qualquer pessoa que: “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Levando em conta as graves consequências que a possível expulsão de um refugiado possa ter, a Convenção de 1951 prevê que tal medida somente deveria ser adotada em circunstâncias excepcionais e de impacto direto na segurança nacional ou na ordem pública de um país”.

¹² LOIS, Cecília Caballero; RODRIGUES, Julia de Souza. A construção de uma resposta à imigração irregular haitiana: uma análise sobre a formulação da Resolução Normativa nº 97/12 no Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Direito internacional e direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Susana Camargo Vieira. – Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ef926983fef6f9c7>>. Acesso em: 31/03/2015. p.66-91

¹³ A Resolução Normativa nº 8, de 19 de dezembro de 2006, recomenda ao CONARE que os “pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias”.

¹⁴ Na Resolução Normativa nº 97, de 25 de novembro de 1998, está expresso que: “art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual. § 1º Serão consideradas como situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência. § 2º Serão considerados casos omissos as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração. Art. 2º Na

Posteriormente, o Conselho assinalou a necessidade de adotar medidas formais para evitar a consolidação desse fluxo migratório irregular. Dessa forma, por intermédio da edição da Resolução Normativa nº 97/12, buscava estabelecer um canal formal de migração especificamente para os haitianos para conter o ingresso irregular pela fronteira da Região Norte. A referida Resolução permitia que, por razões humanitárias, fosse concedido o visto permanente para haitianos, conforme previsto do art. 16 da Lei nº 6.815/1980, contudo, o número de emissões seria limitado a 1200 vistos anuais, sem prejuízo das demais modalidades de vistos¹⁵.

Os desdobramentos da edição Resolução Normativa nº 97/12 foram acompanhados atentamente no CNIg no período posterior à sua publicação. No entanto, a persistência do fluxo irregular pela fronteira contrariou as expectativas de que este seria extinto, pois nota-se o aumento do ingresso de migrantes haitianos pela rota que se buscava conter, sobretudo, oriundos do Equador ou na República Dominicana, que não seriam contemplados com o visto permanente previsto na Resolução. A emissão de vistos em Porto Príncipe também havia superado as expectativas iniciais.

Diante disso, o CNIg passou a discutir a alteração do limite anual de vistos para restabelecer o sentido da Resolução, que deveria ser um canal formal para imigração. É nesse contexto que, através da edição da Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013, o CNIg resolveu “revogar a limitação do número anual de vistos e determina que o visto em caráter especial por razões humanitárias seja concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, ou seja, não apenas na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe”. Para o CNIg, a referida alteração permitiria a configuração de um canal migratório com maiores possibilidades para a imigração haitiana e proporcionaria a retomada do efetivo controle da fronteira norte¹⁶.

avaliação de pedidos baseados na presente Resolução Normativa serão observados os critérios, princípios e objetivos da imigração, fixados na legislação pertinente”.

¹⁵ O visto seria outorgado somente pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe e, ainda, seria necessário o passaporte válido, atestado de antecedentes criminais e um comprovante de residência no Haiti. No que diz respeito à questão do *status* migratório atribuído pela Resolução, o visto concedido por razões humanitárias possui prazo de cinco anos – o mesmo do visto permanente de trabalho-, entretanto, difere-se por estar isento de comprovações laborais, não exigir qualificação profissional ou contrato de trabalho no Brasil. Mesmo que o visto exclusivo para haitianos concedesse direitos iguais aos assegurados pelo visto de trabalho, não significa dizer que esses dois processos migratórios são reconhecidos como iguais. Por um lado, o primeiro é uma concessão que vigoraria pelo período de dois anos em um gesto de solidariedade do Brasil para com o Haiti e, de outro, o segundo, consiste em uma almejada contribuição para o processo de desenvolvimento econômico do país, conforme disposto na política imigratória.

¹⁶ LOIS ; RODRIGUES, Op. cit.

II. A Resolução Normativa nº 102/2013: uma proposta para expansão do canal formal criado para migração haitiana para o Brasil.

Em decorrência das alterações introduzidas pela Resolução Normativa nº 102/13, analisaremos, a partir das atas do CNIg, a repercussão dessa medida, a conjuntura na qual foi editada e os aspectos mais críticos da medida para o Conselho. Desde meados de 2012, o CNIg discutia a alteração da Resolução Normativa nº 97, no início de 2013, a proposta dependia da concordância dos Ministérios do Trabalho e Emprego, Justiça e Relações Exteriores.

Se por um lado, a edição da alteração poderia minimizar os problemas enfrentados na embaixada do Brasil em Porto Príncipe, que era pressionada pelo expressivo contingente de haitianos que procuravam o órgão, pois o número de emissões era limitado e este era o único local onde poderia ser solicitado¹⁷. Por outro, as alterações no perfil dos imigrantes haitianos que chegavam ao país pela fronteira norte – que passavam a vir da República Dominicana, Equador e Peru –, demonstrava que, apenas uma nova Resolução não seria suficiente para conter o fluxo irregular, sendo necessário retomar o controle da fronteira.¹⁸

De acordo com informações da Polícia Federal, obtidas no sistema de controle de tráfego internacional, pelo presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida (MTE), em março de 2013, o cenário era o seguinte:

o saldo entre entradas e saídas, em geral, computados entre 2010 e 2013, apontam 9.209 haitianos no Brasil, a partir de 2011 há um movimento crescente de entrada de haitianos com pico em janeiro de 2012 quando 2.487 haitianos entraram. Depois, houve uma queda, até que em maio foi alcançada uma certa estabilidade; em junho e julho diminuiu novamente e então começa um movimento de entrada a partir do mês de setembro de 2012 chegando a mais ou menos 400 haitianos por mês, alcançando novo pico em dezembro de 2012. Atualmente, a curva é ascendente. O sistema da Polícia Federal ainda registra um saldo de 8.780 que ingressou pela região 292 norte de modo irregular, pedindo refúgio no Brasil. A região sudeste registrou um saldo de 1.309 haitianos. No mês de janeiro de 2013 houve 941 entradas, 780 por Eptaciolândia e em segundo lugar o aeroporto de Guarulhos com 102 entradas. No mês de fevereiro de 2013 foram 638 entradas, 432 por Eptaciolândia e 157 por Guarulhos; 63 saídas em janeiro e 68 em

¹⁷ CNIg. Ata. II REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013F0A658E7038F9/Ata%20CNIg%2012-03-13%20v2.pdf>>. Acesso em: 30/03/2015.

¹⁸ Idem, p. 5.

fevereiro de 2013. A Polícia Federal 297 registrou que entre 1º de janeiro e 25 de fevereiro de 2013, um total de 934 pessoas pediram refúgio, sendo 820 haitianos. Solicitantes de refúgio em Epiaciolândia, entre janeiro e fevereiro, totalizam mil, enquanto que em Tabatinga o total é 360. Os dados de emissão de carteiras de trabalho são: 7.992 carteiras emitidas. A preocupação é que possa haver crise novamente se um fluxo muito grande ocorrer.¹⁹

Na perspectiva do CNIg, a questão da demanda migratória poderia ser atenuada a curto prazo pela eliminação da limitação numérica dos vistos emitidos na embaixada em Porto Príncipe poderia solucionar a questão em curto prazo. Levando em consideração que a Resolução Normativa nº 97/12, tinha vigência de 24 meses, o Conselho observa que a médio e longo prazo duas outras questões deveriam ser respondidas:

o que fazer com a resolução que expira em 10 meses, se o caminho será a prorrogação ou preparar uma transição da situação atual para a situação de normalidade; e a questão do controle migratório na fronteira terrestre, houve consenso que o controle deveria ser intensificado²⁰

Na reunião do Conselho, em de abril 2013, fica ainda mais evidente a preocupação com o agravamento da situação na fronteira do Acre e também com o uso daquela rota por imigrantes de outras nacionalidades. De acordo com o relato apresentado pelo Ministro Rodrigo do Amaral Souza, do Ministério das Relações Exteriores (MRE),

a situação em Brasília descrita como fora de controle, as informações da ABIN são de que haveria cerca de 1250 haitianos abrigados de forma precária, casos de consumo ostensivo de bebidas alcoólicas foram registrados. Esse agravamento repetiu um fenômeno verificado em dezembro de 2011 363 por dois fatores principais: escassez de pessoal da Polícia federal em Epiaciolândia, a 364 Polícia Federal tem conseguido processar cerca de dez pedidos diários, gerando 365 represamento; o segundo fator foi o anúncio que o Equador tinha feito e que foi 366 posteriormente revertido de que exigiria alguns requisitos, carta convite e 367 comprovação de quantia mínima de meio de subsistência para os haitianos O Ministro Rodrigo do Amaral complementou seu relato 412 dizendo que o número de crianças e mulheres grávidas tem aumentado, em alguns 413 casos as crianças estão desacompanhadas²¹.

¹⁹ Idem, p. 6.

²⁰ Idem, p. 6.

²¹ CNIg. Ata da III REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2013. 09 de abril de 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3F9B2012013FE2A6EBF725EE/Ata%20cniig%20revisada.pdf>>. Acesso em 31/03/2015. p. 7.

Nessa ocasião, o estado do Acre decretou situação de emergência e, para conter a crise em Brasileia e Epitaciolândia, foi enviada uma força tarefa do governo federal a região, que realizou “cadastramento dos migrantes, inscrição dos migrantes em programas do governo federal, entrega de documentos, entrega de carteira de trabalho, entrega de protocolo de solicitação de refúgio pela PF, inscrição no CPF da Receita Federal, o Ministério da Saúde enviou pessoal para atendimento médico, o MDS enviou mais recursos para assistência”²².

O CNIG decidiu, portanto, examinar com urgência a reformulação da Resolução Normativa, que expiraria em 13 de janeiro de 2014. E, por conseguinte, devido à situação crítica no Acre, foram realizadas reuniões interministeriais, nas quais decidiram aprovar a sugestão encaminhada pelo Conselho para eliminar o teto de 1200 vistos anuais ²³.

Posteriormente a aprovação da Resolução Normativa n. 102 em abril de 2013, a divulgação da ampliação dos canais formais para a imigração foi direcionada, sobretudo, aos países que compõem rota haitiana de migração irregular, tais como República Dominicana, do Equador, do Peru, da Colômbia e da Bolívia. Além disso, o CNIG resolveu acompanhar os desdobramentos da medida, que apresentava dificuldades em sua implantação, visto que a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe enfrentava problemas na ampliação da concessão de vistos devido a limitações físicas, de recursos humanos e materiais²⁴.

Fica evidente nos relatos do grupo de trabalho sobre imigração haitiana que, apesar das alterações introduzidas pela nova Resolução, às expectativas do CNIG com a sua edição não seriam prontamente atendidas. De um lado, a curto e médio prazo a migração irregular por via terrestre persistiria, por isso, o governo brasileiro buscava junto ao Equador o estabelecimento de medidas específicas para migração haitiana. De outro, a mudança no perfil dos migrantes apresentava novos desafios, já que havia maior número de mulheres, idosos e menores desacompanhados dos responsáveis, que enfrentariam dificuldades em conseguir emprego, diminuindo a capacidade de absorção

²² CNIG. Ata da IV REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2013. 14 de maio de 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D40E894960140E99CFF465F59/Ata%20CNIG%2014-05-13%20-%20REVISADA.%2011.07.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015. p.3.

²³ Idem.

²⁴ CNIG. Ata da V REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2013. 11 de junho de 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D40E894960140E99E42B16D10/Ata%20CNIG%2011-06-13%20-%20REVISADA%2006.08%20V.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015. p.3.

desses trabalhadores no mercado formal²⁵.

Segundo

estimativa do CNIG, no início de 2013, aproximadamente 10 mil haitianos estavam no Brasil e somente 2500 haviam ingressado no mercado de trabalho formal.²⁶ As dificuldades de inserção desse grupo²⁷ em empregos formais, foi uma questão reiterada no Conselho, já que havia a retração no número de empresas que se dirigiam até o Acre para a contratação dessa força de trabalho, bem como da aproximação da conclusão das obras de infraestrutura que absorviam parte significativa desses migrantes²⁸.

É importante assinalar que após a sua alteração, a prorrogação da Resolução Normativa nº 97 se torna uma questão central no Conselho, pois possuía como data limite de vigência o mês de janeiro de 2014, sendo assim, necessário promover esse debate no órgão. Para subsidiar essa decisão, em foi realizada uma missão no Haiti em uma parceria do CNIg e com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a reunião realizada na Casa Civil da Presidência da República para debater a atual política do governo brasileiro com relação à migração haitiana. De tal modo, o grupo de trabalho sugeriu que o governo acatasse as seguintes decisões que foram propostas na reunião da Casa Civil:

a) Continuidade da política de abrigamento dos haitianos que ingressam pela fronteira terrestre em Brasiléia/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 entidade da sociedade civil que tenha expertise na gestão desse tipo de abrigo; b) realização de nova força tarefa em Brasiléia/AC para sanear os novos problemas por que passa o abrigo; c) criação de estrutura de atendimento no aeroporto de Guarulhos a fim de facilitar a expedição e documentos e inserção sócio laboral dos haitianos que chegam com visto humanitário pela via aérea; d) agilizar a expedição dos vistos humanitários pelos consulados brasileiros encarregados; e e) estabelecimento de programa especial de qualificação profissional aos haitianos com vistas a melhorar sua inserção no mercado de trabalho brasileiro, via PRONATEC.²⁹

²⁵ CNIg. Ata da VI REUNIÃO ORDINÁRIA DO CNIg 2013 Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814295F16D01429A6B99160F03/VI%20Reuni%C3%A3o%20Ordin%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

²⁹ CNIg. Ata da REUNIÃO DA VII REUNIÃO ORDINÁRIA DO CNIG. 10 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814295F16D01429A6CD0D216A7/VII%20Reuni%C3%A3o%20Ordin%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

No que tange especificamente a prorrogação da Resolução nº 97, a proposta do Conselho para que as expedições de visto humanitários para os haitianos fossem prorrogadas por mais doze meses, ou seja, até janeiro de 2015, foi publicada em 24 de outubro de 2013, como a Resolução Normativa nº 106³⁰. O CNIg deveria, portanto, dar continuidade ao monitoramento do fluxo, assim como dos impactos das novas resoluções e divulgar a alternativa de via legal de entrada através da distribuição de folhetos nos países que integram a rota para o Brasil³¹.

Na última reunião do Conselho em 2013, a ABIN que nos próximos meses a situação migratória não seria alterada, por conseguinte, a previsão era de que até o final de 2014 haveria 50 mil haitianos no Brasil. Considerando, ainda, que o Itamaraty passou a conceder vistos também em São Domingos, Quito e em Lima, países que compõe a rota dos migrantes haitianos, segundo os dados expostos no CNIG:

em termos de concessão de vistos pela Embaixada brasileira em Porto Príncipe, os dados atualizados até o dia 29 de novembro [de 2013] indicam a concessão de 4.988 vistos permanentes, na Embaixada em Quito até o dia 5 de Dezembro [de 2013] houve a concessão de 1.092 vistos e outros para dependentes em Porto Príncipe, totalizando 7.200 vistos entre Quito e Porto Príncipe³².

No início de 2014, apesar dos esforços para o deslocamento do fluxo de migrantes da fronteira norte, através das Resoluções editadas pelo CNIg, a concentração de imigrantes na região apresenta-se como uma das principais dificuldades enfrentadas pelo governo brasileiro. Segundo relato do grupo de trabalho sobre o tema no CNIg, de “2010 até o dia 26 de março [de 2014] passaram pelo abrigo 19.108 imigrantes, sendo 17.682 haitianos e 1.231 209 senegaleses”. Em abril de 2014, havia aproximadamente

³⁰ CNIg. Ata da REUNIÃO DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. 22 de outubro de 2013. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4295EFDF01431F8_FEE1A0209/ATA%20MTE%20Cnig%2022-10-2013%20-%20SITE.PDF>. Acesso em: 31/03/2015.

³¹ CNIg. Ata da REUNIÃO DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. 12 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A43DF98FC014497A28DB262BE/ATA%20MTE%20IX%20Cnig%2012-11-2013%20-%20VERS%C3%83O%20REVISADA.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

³² CNIg. Ata da REUNIÃO DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. 10 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A43DF98FC014497A2EC_A2644D/ATA_MTE_Dia_10-12-13_CNIG%202%20-%20REVISADA%20Valdir.pdf>. Acesso em: 31/03/2015.

“duas mil pessoas no abrigo que deveria comportar no máximo 300 pessoas”, devido às cheias no estado do Acre³³.

Observa-se, de modo geral, a intensificação do fluxo de pessoas no abrigo de Brasileia (AC), o que leva a proposta de reestruturação física dos locais de recepção, com limitação do tempo de permanência dos migrantes no local por até cinco dias, bem como a construção de abrigos em outros estados, dentro de uma Política Nacional de Abrigamento³⁴. Contudo, em abril de 2014, em decorrência da grande cheia do Rio Madeira, o Governo do Acre fechou o abrigo de Brasília, transferindo os migrantes para a capital, Rio Branco, e também para outros Estados. A ideia predominante no Cniig era de que o Acre se tornasse um “estado de passagem, persistindo a questão do envio de trabalhadores para outros estados”, com a atuação da União nesse processo, já que o estado não poderia arcar com uma “política sustentável no tempo, em relação ao trânsito de imigrantes pelo território”³⁵.

Nas reuniões do CNIg, observamos que, após a extinção do abrigo em Brasileia, o estado de São Paulo torna-se central no processo de acolhimento desses migrantes, inclusive, durante a COMIGRAR foi celebrado um termo de cooperação entre o Ministério da Justiça, o Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo estabelecendo algumas políticas coordenadas para acolhida dos imigrantes no estado³⁶. A prefeitura de São Paulo adotou diversas medidas para coordenar a chegada dos migrantes à cidade, dentre as quais, destacam-se a criação de uma Coordenação de Imigrantes, Conferência Municipal de Imigrantes e o Centro de Referência e Acolhida a Imigrantes.

No âmbito do Ministério das Relações Exteriores, são destacadas campanhas de esclarecimento sobre o visto permanente, riscos da imigração ilegal e a realidade sobre o mercado de trabalho no Brasil. As embaixadas de Porto Príncipe, Quito, São Domingos e Lima, já haviam concedido aproximadamente 13.600 vistos, porém assinala a existência de “uma demanda reprimida e que muitos migrantes continuam a alegar que recorrem aos agenciadores e aos coiotes, pelas dificuldades em ter acesso à Embaixada”³⁷.

³³ CNIg. Ata da III Reunião do Conselho Nacional de Imigração. 08 de abril de 2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808147277624014749741BBB1BFF/Ata%20abril%202014%20-%20REVISADA%20-%20SITE.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

³⁴ CNIg. Ata da ordem do dia 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A450916DE01451848AE16265F/Ata%20Dia%2011-02-2014%20-%20CNIg%20-%20REVISADA%20-%20SITE.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

³⁵ CNIg. Ata da VI Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração. 12 de agosto de 2014.

³⁶ CNIg. Ata da REUNIÃO DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. 03 de junho de 2014.

³⁷ CNIg. Ata da VI Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração. 12 de agosto de 2014.

No contexto em que se desenrolam as discussões sobre a nova legislação migratória brasileira, segundo o representante da ABIN no CNIg, o órgão deveria “criar mecanismo que evite situações de fluxos que tenham conteúdo humanitário com tratamento diferenciado”. O presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida, entende que os fluxos migratórios podem tornar-se parte da realidade migratória brasileira e, por isso, é necessário que o país estabeleça “protocolos de acolhimento e matrizes de responsabilidades bem estabelecidas de forma que os problemas verificados hoje, ao longo do tempo sejam enfrentados e resolvidos”³⁸.

Com algumas alterações conjunturais significativas, porém sem alcançar as expectativas delineadas inicialmente pelo CNIg, o órgão retoma as discussões sobre mais uma prorrogação da vigência da Resolução Normativa n. 97³⁹. Em dezembro de 2014, o Conselho, em síntese, deveria analisar as seguintes possibilidades: a não prorrogação da Resolução Normativa, porém a prorrogação da Resolução Normativa por mais um ano; e a prorrogação por menos de um ano.

Certamente, preponderava o entendimento de que as condições que levaram a adoção da Resolução em janeiro de 2012 haviam se modificado, dentre as principais questões podemos ressaltar: o afastamento temporal do terremoto que havia atingido o Haiti em 2011, os contornos de migração econômica assumida pelo fluxo de haitianos, a ineficiência da medida para conter o ingresso irregular por via terrestre e inibir a atuação dos coiotes. Com o esgotamento das motivações para a construção e a posterior expansão desse canal migratório formal, a questão central seria, portanto, a delimitação de um prazo Resolução Normativa n. 97.

Na ótica do Itamaraty, expressa pelo Embaixador Rodrigo do Amaral Souza, “a manutenção indefinida da situação atual não é desejável e nem sustentável, e que precisam entender qual era o entendimento sobre a criação do visto em janeiro de 2012”. Ademais, em entrevistas a imprensa o Itamaraty havia colocado

“que a criação do visto permanente apenas para os haitianos, era uma espécie de reconhecimento de que havia uma demanda efetiva de haitianos desejosos de imigrar para o Brasil, mas que seria uma

³⁸ CNIg. Ata da VII Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração. 16 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808148EC2E5E014A29DDC0E35A20/Ata%20Dia%2016-09-2014%20%207%C2%AA%20Reuni%C3%A3o%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigra%C3%A7%C3%A3o%20-%20CNIg%20%20-%20SITE.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

³⁹ CNIg. Ata da VI Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração. 12 de agosto de 2014.

contrapartida a um controle mais efetivo da entrada da fronteira terrestre usando o subterfúgio da solicitação de refúgio”⁴⁰.

A prorrogação por apenas seis meses era preocupante, pois “poderia provocar uma grande corrida de haitianos pela fronteira terrestre, como também para a Embaixada”. A proposta do presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida, foi de que a prorrogação fosse por um “período superior a seis meses e inferior a um ano, para que pudessem avançar para uma solução mais abrangente em relação às situações de imigração para o Brasil, sendo que foi proposto o dia 30 de outubro [de 2015]”. Então, por consenso, foi prorrogada, até 30 de outubro de 2015, através da edição da Resolução Normativa nº 113/14⁴¹. Com isso, o CNIg assinala que o Brasil efetivamente ingressou no cenário das migrações internacionais, sendo assim, necessária uma nova legislação migratória para o país, que durante quatro anos resolveu as questões migratórias relacionadas, especificamente, aos nacionais haitianos através da edição de Resoluções Normativas.

Considerações finais

Nesse artigo analisamos as deliberações das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no CNIg no período compreendido entre 2013 e 2014, para compreensão da formulação dos principais mecanismos criados pelo governo brasileiro para regular a permanência de nacionais haitianos por razões humanitárias no Brasil. Nessa perspectiva, observamos que, em decorrência do anacronismo da legislação vigente, o Conselho atua na edição de Resoluções Normativas com a finalidade de regulamentar a questão migratória no país.

Considerando-se que, as Resoluções Normativas editadas pelo CNIg são importantes respostas ao novo fenômeno migratório constituído pelo ingresso irregular de haitianos pela fronteira norte do país, que teve início no ano de 2010, analisamos a edição de tais medidas e os seus desdobramentos no órgão.

A abordagem foi direcionada para o acompanhamento da Resolução Normativa nº 102/13, que extinguiu o limite de emissão de vistos para haitianos por razões

⁴⁰ CNIg. Ata da X Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração – CNIg Ata da ordem do dia 09 de dezembro de 2014. Disponível: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4BCC363F014C003626883A7B/Ata%20Dia%2009-12-2014%20-CNIG%20%20SITE.pdf>>. Acesso em: 31/03/2015.

⁴¹ Idem.

humanitárias (o teto era de 1200 vistos anuais) e expandiu os locais para a sua concessão (além da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe), previstos na Resolução Normativa nº 97/12. Notamos que as expectativas do Cnig com a formulação dessa medida, que deveria ampliar as possibilidades do canal formal criado para a migração haitiana, não foram satisfatoriamente alcançadas, pois não houve a almejada redução do ingresso irregular pela fronteira terrestre e a efetiva descentralização do acesso pela região norte.

Diante da persistência desse fluxo irregular, que foi ampliado no período analisado pela utilização da rota terrestre também por migrantes de outras nacionalidades, abordamos a prorrogação da vigência da Resolução Normativa nº 97/12, até 30 de outubro de 2015, pelas Resoluções Normativas nº 106/13 e nº 113/14.

O cenário relativo à migração haitiana é bastante diferente daquele apresentado em 2010, pautado na ajuda humanitária em face de uma catástrofe natural, ampliada por problemas políticos e sociais enfrentados pelo Haiti, indicando, assim, que a postura do Conselho será a de não editar novas medidas nesse sentido. Essa conjuntura aponta para a latente necessidade de aprovação da nova legislação para migrações no país.

No final de 2014, o grupo de trabalho que tratava da “questão da imigração haitiana”, acompanhada ao longo desse artigo, foi renomeado para grupo de trabalho sobre “novos fluxos migratórios” para o Brasil, o que denota a complexidade alcançada pela temática no período analisado. Por intermédio das discussões empreendidas no CNIg, portanto, entendemos que as Resoluções Normativas foram mecanismos relevantes para responder a uma demanda migratória específica, mas, certamente, não serão suficientes para dar conta da complexidade decorrente da inserção do país no contexto das migrações internacionais.

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOIS, Cecília Caballero; RODRIGUES, Julia de Souza. A construção de uma resposta à imigração irregular haitiana: uma análise sobre a formulação da Resolução Normativa nº 97/12 no Conselho Nacional de Imigração (CNIG). Direito internacional e direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico, Susana Camargo Vieira. – Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ef926983fef6f9c7>>. Acesso em: 31/03/2015. p.66-91.

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

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

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