

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

RÉGIS EDUARDO DA SILVA

**O MIGRANTE NO DIREITO BRASILEIRO: DESAFIOS NORMATIVOS E SOCIAIS
PARA A EFETIVAÇÃO DAS GARANTIAS DE PROTEÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2016

RÉGIS EDUARDO DA SILVA

**O MIGRANTE NO DIREITO BRASILEIRO: DESAFIOS NORMATIVOS E SOCIAIS
PARA A EFETIVAÇÃO DAS GARANTIAS DE PROTEÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentado às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para avaliação do Componente Curricular do Curso de Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sinara Camera

Santa Rosa
2016

RÉGIS EDUARDO DA SILVA


**O MIGRANTE NO DIREITO BRASILEIRO: DESAFIOS NORMATIVOS E SOCIAIS
PARA A EFETIVAÇÃO DAS GARANTIAS DE PROTEÇÃO.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof.^a Dr.^a Sinara Camera – Orientadora



Prof. Ms. João Victor Magalhães Mousquer



Prof. Dr. Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

Santa Rosa, 15 de dezembro de 2016.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha orientadora Sinara Camera, por todo o apoio. Aos meus colegas de curso, que me ajudaram ao longo dessa caminhada acadêmica. E, em especial, à minha irmã, Jéssica Carina, e à minha mãe Maria Roseli da Silva pela confiança inabalável em minha capacidade, quando eu não estava seguro da mesma.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão desse trabalho. Aos mestres da FEMA, que me acompanharam nessa jornada, e em especial à minha orientadora Dra. Sinara Camera que sempre me ensinou a refletir e questionar acerca daquilo que eu estudava; que sempre esteve presente e disposta a auxiliar, me ajudando a fazer sentido, quando eu mesmo não conseguia mais fazer sentido, das minhas palavras.

Ao professor, Me. João Victor Magalhães Mousquer, que da mesma forma foi fundamental para essa pesquisa, com suas discussões, e ensinamentos, empréstimo de material, e de um modo geral, por sempre me encorajar a dar o melhor de mim.

E, finalmente, aos meus inestimáveis colegas de curso (e acima de tudo, amigos), que nesse último ano foram fundamentais em prover o apoio, o encorajamento, o companheirismo, e principalmente, os momentos de alegria que mais me marcaram nessa jornada de cinco anos. As lembranças ao lado de vocês vou levar para o resto da vida. Muito obrigado, meus queridos: Andressa Sabino, André Schmidt, Angélica Baumgärtner, Arlan da Veiga, Bruna Mix, Celito Albuquerque, Cibeli de Mattos, Daniela Berti, Diórges Rochinheski, Daiani Schmidt, Eduardo Inácio, Ionissa Silva, Juliana Back, Magali Kowaleski, Máisa Kaufmann, Sara Petek, Simoni Casagrande e Valquiria da Silva.

Los diferentes, los desplazados y los refugiados son los que enriquecen todas nuestras vidas; su tolerancia e imparcialidad hacia ellos abrirá nuevos mundos para ustedes, y los hará bienvenidos donde sea que vayan.

Kofi Annan

RESUMO

A temática da migração encontra-se em evidência na atualidade. O número de pessoas que deixam suas nações de origem para buscar proteção em uma pátria estranha, tem se ampliado significativamente nos últimos anos. Frente a isso, o presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como tema a proteção jurídica dos migrantes. De forma a delimitar o escopo temático, a pesquisa enfocará no estudo da questão na normativa brasileira, perquirindo se esta oferece condições para a proteção dos migrantes, a partir da análise da Lei 6.815/80, Lei 9.474/97, e o Projeto de Lei 2.516/15, partindo da verificação da realidade jurídica dos imigrantes haitianos, na atualidade. Dessa forma, questiona-se, em que medida a normativa brasileira atual oferece condições para a proteção equitativa de migrantes, considerando-se as situações jurídicas dos imigrantes haitianos? De forma a elucidar essa problemática, tem-se como objetivo principal de pesquisa, estudar a normativa concernente às questões migratórias, a fim de verificar as possibilidades para a realização da proteção e da integração dos migrantes que adentram o território brasileiro. Por entender que o assunto é de grande relevância atualmente, o presente estudo justifica-se pela necessidade de ampliar o entendimento acerca de como o fenômeno migratório é compreendido pela normativa brasileira, e como esta reflete sobre as pessoas em dinâmicas migratórias. Assim, faz-se imperativo oportunizar a reflexão e discussão acerca da temática migratória, no meio acadêmico, e na sociedade local. A metodologia aplicada nesse estudo é de caráter teórico, pois analisa uma linha de raciocínio calcada em fenômenos normativos, conjuntamente com a leitura de autores que tratam acerca da problemática das migrações. A coleta de dados foi bibliográfica, em livros e artigos científicos, e documental, na legislação internacional e nacional. A análise dos dados foi qualitativa, com fins explicativos. De modo a sistematizar a pesquisa, o presente estudo divide-se em três capítulos: o Primeiro Capítulo versa acerca da temática migratória em âmbito internacional, entre normativas e ações. O Segundo Capítulo enfoca a proteção ao migrante sob o viés da legislação brasileira. E, finalmente, o Terceiro Capítulo aborda o tema a partir da situação jurídica dos imigrantes haitianos residentes no Brasil. Dessa forma, com as análises empreendidas, percebe-se que ainda não é possível falar em uma completa proteção aos direitos do migrante, em âmbito nacional e internacional, uma vez que as normativas que tutelam esses indivíduos apresentam lacunas a serem sanadas. Embora, deva-se reconhecer, já existem esforços no sentido de diminuir esses entraves.

Palavras-chave: Direitos Humanos - Migrações - Lei nº 6.815/80 – Projeto de Lei 2.516/15 - Haitianos

ABSTRACT

The issue of migration is now in evidence. The number of people who leave their home nations to seek protection in a strange homeland has expanded significantly in recent years. Thus, this paper has as theme, the legal protection of the migrants. As a way to delimit the thematic scope, this research focus on the study of the Brazilian legislation, asking if it offers the conditions to the equal protection of the migrants, through the analysis of the Law 6.815/80, Law 9.474/97, and the Law Project 2.516/15, verifying the legal situations of the Haitian immigrants, at the present. Therefore, it is questioned, to what extent does the current Brazilian legislation offers the proper conditions to an equal protection of the migrants, considering the legal situation of the Haitian immigrants? In order to answer this question, establishes as the main research objective, the study of the legal basis in concern to the migration issues, in order to understand the possibilities for the realization of the protection and the integration, of the migrants who enter the Brazilian territory. Understanding that this subject is of great relevance nowadays, this research justify itself in the need to increase the comprehension about how the migratory phenomenon is comprehended by Brazilian legislation, and how it reflects on the people in migratory dynamics. Therefore, it is imperative to provide the proper reflection and discussion about the migratory issues, in the academic environment, and local society. The methodology applied in this study is theoretical, because it analyzes a line of thinking based on normative phenomena, together with the reading of authors who deals with the migrations issues. It is a data collection with bibliographic bias, in books and scientific articles, and documental, in the international and national legislation, in a qualitative mode, and with explanatory purposes. In order to systematize this research, the present study is divided in three chapters: the First Chapter deals with the migration issues in international level, between laws and actions. The Second Chapter focuses on the theme under the bias of Brazilian legislation. And, finally, the Third Chapter approaches the subject through the prism of the Haitian immigrants living in Brazil. Thus, with the analysis undertaken, it is clear that it is not yet possible to speak of a complete protection of the migrants, both nationally and internationally, since the norms that protect these individuals indicate gaps to be solved. Although, it must be acknowledged, there are already efforts to reduce these barriers.

Keywords: Human Rights – Migrations – Law 6.815/80 – Law Project 2.516/15
- Haitians

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AVRR - Assisted Voluntary Return and Reintegration
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
EUA – Estados Unidos da América
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MPT – Ministério Público do Trabalho
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIM – Organização Internacional para as Migrações
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PL – Projeto de Lei
SUS – Sistema Único de Saúde
UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL E OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS: ENTRE NORMATIVAS E ATUAÇÕES	14
1.1 OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS NO GLOBO	15
1.2 OS INDIVÍDUOS EM MIGRAÇÃO E AS NORMATIVAS INTERNACIONAIS	19
1.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO AO MIGRANTE	24
2 A PROTEÇÃO DO MIGRANTE NO DIREITO BRASILEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADES NORMATIVAS	28
2.1 A LEI 6.815 DE 1980 E O PODER DISCRICIONÁRIO DO ESTADO	28
2.2 O REFUGIADO E SUA PROTEÇÃO ESPECIAL	32
2.3 O PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO	37
3 O MIGRANTE HAITIANO NO BRASIL: CONDIÇÕES E TRATAMENTOS	42
3.1 A CONDIÇÃO HAITIANA E OS IMPULSOS DE MIGRAR PARA O BRASIL.....	42
3.2 O TRATAMENTO JURÍDICO À MIGRAÇÃO HAITIANA NO BRASIL.....	48
3.3 PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DOS IMIGRANTES HAITIANOS: DESAFIOS AO ESTADO BRASILEIRO	52
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

A ciência do Direito é uma ciência mutável, evolutiva. Ela é construída, e desconstruída, constantemente. Dizer que o Direito está parado no tempo é retirar dele a sua força transformadora. Nessa mesma lógica, todos os ramos do Direito acompanham essa construção evolutiva, dentre os quais se destaca o ramo do Direito Internacional. Esse reflete a construção de direitos a partir de lutas de grupos sociais, e as mudanças que tais lutas acarretam na realidade global, reafirmando as garantias fundamentais de proteção ao indivíduo inserido sob a soberania do Estado.

Nesse entendimento, é imperativa a colaboração internacional entre os Estados a fim de estabelecer padrões de proteção para questões específicas, e que reconheçam as diferenças sociais, econômicas e culturais, dos diversos povos espalhados pelo planeta. Dentre esses, um grupo de pessoas que chama atenção, exatamente por incorporar as mais diversas características, são os migrantes.

O número de pessoas que deixam suas nações de origem para buscar proteção em uma pátria estranha, tem se ampliado significativamente na atualidade. O Brasil tornou-se, nos últimos anos, um país-destino para migrantes que pretendem evadir de situações de guerra, de perseguições políticas e/ou religiosas, de desastres ambientais, da miséria, ou para construir uma vida nova com melhores oportunidades.

Esse movimento, de entrada e de saída do território dos Estados, enseja a discussão de diversas questões de viés jurídico, político e social. As dinâmicas de locomoção nos espaços demandam ao poder estatal uma regulação específica, a fim de assegurar a manutenção dos direitos e garantias relativos a esse contingente de pessoas, visto sua situação de vulnerabilidade: frente ao Estado do qual se distancia, e perante o Estado receptor, ao qual esse migrante passará a sujeitar-se.

Compreende-se que a proteção referida não se reduz a uma mera previsão legislativa. Esta perpassa também, a instrumentalização e efetivação social das garantias inerentes ao indivíduo migrante. Proteção significa buscar sua concretização em planos normativos, mas também em âmbito social, através de

ações conjuntas entre Estados, órgãos internacionais e sociedade civil, na integração do migrante no meio que o recebe.

Partindo dessa constatação, a presente monografia tem como tema, a proteção jurídica do migrante, a fim de compreender as possibilidades e oportunidades oferecidas para a sua concretização. De forma a delimitar a temática do estudo, a pesquisa enfoca a proteção jurídica do migrante na normativa brasileira, perquirindo se esta oferece condições para a proteção equitativa de migrantes, analisando-se as Leis 6.815/80 e 9.474/97, e o Projeto de Lei nº 2.516/15, a partir da verificação das situações jurídicas dos imigrantes haitianos.

A problemática da migração – seja forçada ou voluntária - encontra-se em evidência na atualidade, mobilizando grandes contingentes de pessoas e oferecendo desafios aos Estados. Frente a isso, é possível estabelecer o seguinte problema de pesquisa: em que medida as normativas concernentes às questões migratórias, oferecem condições suficientes para a realização da proteção e da integração dos migrantes haitianos que adentram no território brasileiro?

De forma a elucidar essa problemática, tem-se como objetivo geral de pesquisa estudar as normas relativas às dinâmicas migratórias, perquirindo as condições oferecidas à proteção e à integração social dos migrantes haitianos no Brasil. Dessa forma, traçaram-se os seguintes objetivos específicos de estudo: a) estudar as questões migratórias em âmbito global (fluxos, normativas e ações) acerca da proteção e inclusão social do migrante, analisando os padrões da referida proteção; b) investigar a legislação nacional, notadamente a Lei 6.815/80, a Lei 9.474/97 e o Projeto de Lei nº 2.516/15, buscando identificar as oportunidades e desafios que estes apresentam no contexto migratório; c) realizar estudo específico do movimento migratório com enfoque nos imigrantes haitianos, tutelados pela normativa nacional, e como esta compreende esses indivíduos.

As dinâmicas migratórias ocupam atualmente um espaço de grande importância na agenda política dos Estados. O número de pessoas que deixam o seu país de origem, a fim de buscar nova vida em uma pátria estrangeira, cresce ano após ano. O Brasil, reconhecidamente um país acolhedor, viu-se como um dos principais destinos de migrantes ao longo da última década. Essa nova realidade que o país passou a protagonizar, trouxe reflexos legislativos e discussões sociais que há muito merecem ser debatidas, tornando-o assim, um excelente local de estudo.

O debate acerca da classe de migrantes torna-se não apenas pertinente, como também extremamente necessário, uma vez que estes já estão incorporados na realidade cotidiana brasileira, e assim como qualquer outro indivíduo, merecem ter seus direitos protegidos e efetivados. Dessa forma, o presente estudo justifica-se na necessidade de ampliar o entendimento acerca de como o fenômeno das migrações é compreendido pela normativa brasileira, bem como, os reflexos que essa traz sobre esses indivíduos. Assim, faz-se imperativo o ensejo da reflexão e da discussão acerca da temática migratória, no meio acadêmico, e na sociedade local.

A metodologia aplicada neste projeto é de caráter teórico, pois analisa uma linha de raciocínio calcada em diretrizes normativas, conjuntamente com estudos doutrinários acerca da problemática dos migrantes, e sua realidade no Estado brasileiro, na atualidade. O tratamento de dados acontece de forma qualitativa. Analisam-se diferentes visões acadêmicas, em consonância com a legislação, a fim de encontrar os pontos de conexão que ajudem a compreender a proteção, ou falta dela, do migrante no território brasileiro. Ainda, o procedimento histórico será usado para analisar o desenvolvimento da ideia de proteção aos migrantes em normativas criadas ao longo das últimas décadas, até chegar aos dias atuais.

Atém-se a uma coleta de dados bibliográfica, por documentação indireta, em livros, dissertações, teses e artigos científicos sobre o tema abordado, e ainda na legislação internacional e nacional, que versam sobre as garantias e deveres do Estado para com a população de migrantes. O estudo tem fins explicativos acerca do fenômeno estudado, pois busca a compreensão sobre as características específicas desse grupo de indivíduos, quais os direitos recaem sobre eles, e como se porta o Estado frente à necessidade de efetivação dos mesmos.

A presente monografia divide-se em três capítulos, enfocando cada um em aspectos específicos para a compreensão do tema abordado. O Primeiro Capítulo trata dos movimentos migratórios e da proteção internacional conferida aos migrantes, sendo dividido em três subseções. A primeira trata dos movimentos migratórios no globo e suas motivações; a segunda versa sobre as diversas classes de migrantes e a normativa internacional acerca da proteção das mesmas; e por fim, a terceira seção aborda os organismos internacionais de proteção ao migrante e suas estratégias de atuação e efetivação da proteção.

O Segundo Capítulo analisa os limites e as possibilidades normativas de proteção do migrante, presentes na normativa brasileira. Foi sistematizado da

seguinte forma: primeiramente, estuda-se a Lei 6.815 de 1980 e o poder discricionário do Estado presente nesse texto legal; em um segundo momento, aborda-se a condição de refugiado e sua proteção especial na Lei 9.474 de 1997; finalizando o capítulo, analisa-se o Projeto de Lei de Migração nº 2.516 de 2015, e os princípios basilares que regem o mesmo.

O Terceiro Capítulo aborda a temática migratória, pelo prisma dos imigrantes haitianos residentes no Brasil, por meio do reconhecimento de sua condição jurídica e tratamento a eles dispensado. Para tanto, dividiu-se em três subseções: a primeira aborda a condição haitiana e os impulsos de migrar para o Brasil; a segunda analisa o status jurídico reconhecido ao migrante haitiano; e por fim, verifica-se o tratamento dispensado pelo Estado, organizações internacionais e sociedade civil aos imigrantes haitianos, no contexto social brasileiro, atualmente.

1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL E OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS: ENTRE NORMATIVAS E ATUAÇÕES

Atualmente, o número total de migrantes (em todas as suas categorias) ao redor do planeta, segundo dados da ONU, é de 244 milhões de pessoas, o que sinaliza um aumento de 41% no total, desde 2000 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016). Esse número é maior do que a população total de um país com as dimensões do Brasil, que de acordo com o último censo tem aproximadamente 200 milhões de pessoas (IBGE, 2010).

As tentativas de explicar as ondas migratórias se estendem às mais diversas longitudes, e englobam fatores econômicos, sociais e políticos (perseguições de Estado), bem como desastres naturais. Todos esses elementos servem, também, para distinguir e categorizar os migrantes em classes distintas. Pessoas que migram devido a perseguições políticas, por exemplo, distinguem-se daquelas que migram por razões econômicas, ou devido a desastres naturais.

É importante destacar que tais fatores enquadram esses indivíduos em determinados grupos, porém, todos eles estão contidos no conceito amplo de migrante. Ao longo desse capítulo, serão apresentados conceitos para algumas das principais classes de migrantes, conforme seu reconhecimento jurídico. Entretanto, é necessário esclarecer que, no entendimento desse trabalho, o migrante será considerado como a totalidade de todos esses grupos, e não como uma categoria em apartado¹.

Dessa forma, na presente seção, busca-se compreender a dinâmica dos movimentos migratórios e a proteção internacional aos migrantes. Para tanto, primeiramente, analisa-se o contexto global das migrações. Em um segundo momento, passa-se a verificar as relações entre migrações, migrantes e direitos. Por fim, reflete-se acerca da proteção internacional aos movimentos migratórios e os seus protagonistas.

¹ Embora em certos momentos termos como imigrantes, emigrantes, refugiados, apátridas, asilados, serão usados de forma distinta, todos compõem a ideia geral de migrante.

1.1 OS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS NO GLOBO

Para entender os aspectos gerais dos movimentos migratórios na atualidade, faz-se necessário um breve apanhado histórico acerca dos fluxos das massas de pessoas no século XX, e como estes evoluíram ao longo dos anos, culminando nas dinâmicas verificadas hoje.

Inicialmente, é preciso remontar ao tratamento dado à questão da migração antes de 1914, quando eclodiu a Primeira Guerra Mundial. No século XIX, diversos Códigos Civis - entre eles o italiano, chileno, argentino, holandês – já equiparavam os direitos entre nacionais e estrangeiros, reconhecendo-lhes a livre circulação entre países, e a possibilidade de fixar residência conforme a sua vontade (FANTAZZINI, 2015). Entretanto, com a entrada do século XX, esse panorama foi modificado:

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914 - 1919), [...] o livre trânsito passou a não ser mais estimulado e houve retrocessos em relação ao entendimento dos direitos do migrante. Muitos países passaram a estabelecer restrições ideológicas e políticas à livre circulação de migrantes. (FANTAZZINI, 2015, p. 5).

Percebe-se que o evento que mudou a caracterização de como enxergar a migração, nesse início de século, foi a Primeira Guerra Mundial. Em substituição à visão mais flexível presente em normativas anteriores, como demonstram os Códigos citados, a Grande Guerra trouxe uma carga ideológica separatista, de não-aceitação do estrangeiro. Tal ideologia viria a se acentuar de forma colossal ao longo das décadas seguintes, culminando no ápice de barbárie testemunhado durante a Segunda Guerra Mundial, com o nazismo, e sua filosofia completamente excludente (FANTAZZINI, 2015).

No entanto, foi também em função da Segunda Guerra que se criou a ONU (Organização das Nações Unidas) na missão de unificar, e prevenir que tais acontecimentos se repetissem. Um dos focos da Organização, nesse primeiro momento, foi dar a devida assistência ao enorme contingente de ex-prisioneiros, refugiados, e foragidos que, pelas diversas razões impostas pela Guerra, tiveram de fugir de seus respectivos países (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015). Nos anos seguintes, porém, ocorreria o crescimento dos movimentos migratórios por razões diversas à Guerra.

Os fluxos por motivações econômicas, em especial, teriam um enorme crescimento durante as décadas de 1980-1990. Na modernidade líquida (BAUMANN, 2001), em que a fluidez, a agilidade, e a instantaneidade ditam o ritmo da sociedade, é natural que também a mobilidade dos indivíduos aumente em relação ao espaço. Com a ampliação dos mercados, e o desenvolvimento nas áreas de comunicação e transporte, viu-se uma expansão nos fluxos migratórios que jamais havia sido registrado (MARANDOLA; GALLO, 2010).

Se antes, as pessoas migravam geralmente em massa, e por motivos alheios a sua vontade – como a guerra -, com a facilidade de locomoção na contemporaneidade, os indivíduos passaram a migrar também por força de seu próprio arbítrio, e não raro, em busca de melhor qualidade de vida, propagada mundialmente pela televisão e outros meios de comunicação. Um *american way of life* global, por assim dizer. Nesse entendimento:

[...] a globalização aumenta o fluxo de informações a respeito das oportunidades ou dos padrões de vida existentes ou imaginados nos países industrializados. Dessa forma, suscita uma vontade cada vez maior de migrar e de aproveitar as oportunidades e as comodidades que aparentemente estão sendo criadas em outros países. [...] os padrões da migração internacional refletem tanto as desigualdades entre países como as mudanças econômicas e sociais que ocorrem em diferentes países. No atual momento histórico, exceto no caso dos conflitos armados e dos desastres naturais, a globalização é o principal fator que ativa os movimentos migratórios entre países e determina seus contornos. (MARTINE, 2005, p. 8).

A globalização aludida pelo autor, no entanto, é incompleta. Se por um lado indica favorecer Estados ricos e o desenvolvimento do seu mercado, por outro parece estancar o desenvolvimento das nações mais pobres, barrando seu crescimento e fomentando, em consequência, o desejo dos cidadãos em migrar para um país com melhores condições de vida. Em resumo, “o aspecto mais notório da globalização na atualidade é, sem dúvida, o crescente predomínio dos processos financeiros e econômicos globais sobre os nacionais e locais.” (MARTINE, 2005, p.4). Desse modo, a globalização estimula o crescimento econômico e conseqüentemente, o desejo da população em mover-se, a fim de fugir de uma sociedade que não valida aquele que não atinge o patamar mínimo desejável. Nesse sentido:

A migração internacional é resultado das desigualdades entre países - e a globalização acentua essas desigualdades. As inconsistências entre discurso e prática constituem os principais entraves ao crescimento econômico dos países não-industrializados no atual momento da globalização, e o maior determinante dos problemas associados à migração [...]. (MARTINE, 2005, p. 5).

Essa realidade é constatável quando olhamos os países-destino preferenciais dos migrantes. No continente europeu, as massas de migrantes se dirigem aos países da Europa Ocidental, além de outros fora do continente como Austrália, Nova Zelândia, e Japão. No continente americano, segundo a CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe), os movimentos migratórios partem em grande escala ao norte do continente, com Estados Unidos e Canadá, dois países sabidamente desenvolvidos e com alto padrão de vida da população média, como principais destinos (MARTINE, 2005).

Dentro dessa lógica, surgem novas categorias de produtos, novas categorias de serviços e, também, uma nova categoria de pessoa: aquela que pode ser descartada, escoada da sociedade, por não ter sua relevância enxergada como válida. Ou seja, assim como o lixo material que produzimos diariamente em quantidades esmagadoras, essa nova categoria de pessoas também gera uma problemática semelhante: o que fazer com o grande número de indivíduos em situação de descartabilidade, uma vez que a sua reciclagem (leia-se, achar uma função social), deixou de integrar os interesses do Estado (BAUMANN, 2007).

O atual panorama dos fluxos migratórios, passado o momento inicial de acolhida aos migrantes no pós-Guerra, e sua mutação para os movimentos migratórios globalizados, é marcado por aberturas e fechamentos: um tanto das portas de economias desenvolvidas, outro tanto das fronteiras nos países em desenvolvimento. Dessa forma, novas políticas de migração, e implementação de políticas antimigração, disputam arenas vizinhas. As condições migratórias atuais de entrada e de permanência nos territórios dos países estrangeiros tem se dado entre a autorização estatal e a clandestinidade.

[...] o estímulo massivo à migração internacional, provocado pela globalização, não é acompanhado por um aumento correspondente de oportunidades porque os países que atraem os migrantes bloqueiam sistematicamente sua entrada. [...] As fronteiras abrem-se para o fluxo de capitais e mercadorias, mas estão cada vez mais fechadas aos migrantes: essa é a grande inconsistência que define o atual momento histórico no que se refere às migrações internacionais. (MARTINE, 2005, p. 8).

Tal realidade já é praxe, quando analisamos o panorama global migratório para as potências acima citadas. Os EUA, em especial após os atentados de 11 de Setembro, adotaram uma massiva política antiterror que viu as fronteiras do país fecharem hermeticamente, barrando a entrada das pessoas. O mesmo é visto atualmente na União Europeia, e a situação dos refugiados de guerra sírios. Tais práticas, não apenas são maléficas à população migrante, como dão abertura a exercícios arbitrários dos Estados, no que concerne ao tratamento dessas pessoas quando adentram no território em questão. Países como Estados Unidos, por exemplo, mantêm campos de refugiados, destinado àqueles migrantes pegos em situação irregular.

Segundo reportagem do *The New York Times*, de fevereiro de 2015, esses campos funcionam como uma prisão, onde os *detentos* vivem em situação de constante desrespeito aos direitos humanos e suas garantias fundamentais, aguardando pelo julgamento que os enviará de volta ao país do qual buscam fugir (NEW YORK TIMES, 2015). Nesse sentido:

A intensificação dos fluxos migratórios internacionais das últimas décadas provocou o aumento do número de países orientados a regulamentar e até reduzir a imigração. Os argumentos alegados não são novos: o medo de uma “invasão migratória”, os riscos de desemprego para os trabalhadores autóctones, a perda da identidade nacional e, até, o espectro do terrorismo.

[...]

Em nome da defesa dos direitos humanos, implementam-se políticas e legislações imigratórias cada vez mais rígidas, a ponto de provocar reiteradas denúncias por parte de organizações internacionais de promoção de direitos humanos. (MARINUCCI; MILESI, 2011, p.10 e 6).

Mas esse é apenas um dos aspectos negativos decorrentes da implementação de políticas antimigração. O fechamento das fronteiras enseja a migração ilegal, outro fator que agrava a situação de indivíduos já vulneráveis. Não podendo contar com o apoio do Estado ao qual buscam abrigo, essas pessoas são obrigadas a colocarem-se em situações perigosas e degradantes, na esperança de alcançar o destino.

Casos como o dos migrantes clandestinos que utilizam a Ilha de Lampedusa, na Itália, como porta de entrada ao continente europeu, demonstram de forma aterradora os sacrifícios que estão dispostos a fazer. Há pessoas que passam dias, ou semanas, no porão de barcos, sem acesso a comida, água, ou aos devidos

cuidados sanitários para acessar suas demais necessidades fisiológicas. Nesse mesmo ambiente, dividem o minúsculo espaço, homens, mulheres, e crianças – inclusive de colo – que em diversos casos não sobrevivem à travessia, ou chegam ao destino em deplorável condição de saúde (FOGO NO MAR, 2016).

Todos esses argumentos reforçam a ideia de que a migração é uma questão de grande importância na realidade contemporânea, e que a proteção desses indivíduos é imperativa, diante de tantas condições de vulnerabilidade e exploração à que estão expostos. Assim, para melhor compreender os mecanismos que visam a proteção desse grupo de pessoas, é preciso entender exatamente o que caracteriza o migrante, e as diversas classes que compõem esse grupo de pessoas.

1.2 OS INDIVÍDUOS EM MIGRAÇÃO E AS NORMATIVAS INTERNACIONAIS

Direito e migrações relacionam-se estreitamente. E, nesse sentido, um dos ramos mais emblemáticos do Direito é o campo dos Direitos Humanos. Muito embora o momento de sua criação seja difícil de precisar, a sua concepção contemporânea é atribuída aos acontecimentos do pós-Segunda Guerra Mundial, o principal marco da afirmação dos Direitos Humanos como um direito de pretensões universais, na defesa dos cidadãos contra o poder do Estado. Acerca da relação destes com as pessoas em dinâmicas migratórias:

[...] a sociedade internacional iniciou um processo de institucionalização, a fim de conferir proteção a estas pessoas [...] por meio do estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da adoção de tratados, tais como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre o status de refugiados, e as convenções de 1954 e 1961 sobre a apatridia.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), documento matriz do sistema internacional universal de proteção da pessoa humana, estabeleceu em seu artigo 14 o direito de toda pessoa vítima de perseguição de procurar e de gozar asilo em outros países. Tal documento estabeleceu de maneira mais geral, no artigo 13, que todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado, assim como direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 278).

As atrocidades cometidas e consequências negativas deixadas pela Segunda Guerra impulsionaram a comunidade internacional no estabelecimento de formas de unificação e promulgação da paz entre os Estados. Assim, surgiu em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU), com a missão de buscar a paz e ensejar o

desenvolvimento e apoio mútuo entre as nações (SEITENFUS, 2008). Nesse sentido:

O tema do Direito Internacional dos Direitos Humanos adquiriu relevância na ordem internacional a partir da catástrofe humanitária que se verificou durante a Segunda Guerra Mundial, uma vez que várias normas de Direito Internacional foram adotadas para evitar que as atrocidades aí cometidas se repetissem. Sob a égide da recém-criada ONU, passou-se ao estabelecimento de regras mínimas de proteção aos direitos mais fundamentais do ser humano, sendo eles a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança. (JUBILUT, 2007, p.31).

A defesa do indivíduo, almejada pela comunidade internacional, fez avançar a internalização de tratados e convenções promulgados em âmbito internacional para dentro da normativa dos Estados. O documento mais importante em se tratando de Direitos Humanos, nesse primeiro momento, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela ONU em 1948.

A Declaração Universal é um documento de aspirações, sem força coercitiva, porém, é considerada a declaração de maior importância e que viria a ensejar a criação, e conseqüentemente, orientar eticamente, os mais diversos documentos normativos, tanto em âmbito nacional quanto internacional, acerca da proteção dos direitos das pessoas. A Declaração define, em seu preâmbulo:

[...] os povos das Nações Unidas proclamam, [...] a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. (ONU, 1948).

A Declaração é um documento que preceitua valores fundamentais, mas suas condições de possibilidade estão vinculadas à maneira como os Estados os recepcionam em seus ordenamentos, bem como os instruem na construção de uma legislação protetora dos direitos. Entretanto, mesmo que se fale em proteção por parte do Direito Internacional, a violação e/ou proteção dos Direitos Humanos está bastante limitada à uma atuação local. São os Estados que, internamente, violam ou fazem a proteção desses direitos, tendo muita, pouca ou nenhuma interferência externa, variando em cada caso, tudo sob a blindagem do respeito à soberania (DOUZINAS, 2009).

Um grupo de indivíduos que representa bem a referida problemática é o dos migrantes. As condições acima citadas ajudam a determinar as migrações na contemporaneidade, bem como, interferem sobre o número de pessoas que estão em dinâmicas migratórias. Entretanto, para analisar a questão das migrações, é preciso conceituar o que sejam migrantes.

Segundo o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), migrantes são as pessoas que se deslocam de seus respectivos Estados, geralmente, em busca de melhores oportunidades de trabalho, de educação, para reunião com seus familiares, ou de um modo geral, buscar as condições de vida que não veem ofertadas em seu país de origem. Para efeitos jurídicos, os migrantes sujeitam-se à legislação do Estado para o qual escolheram migrar (ACNUR, 2015).

O entendimento que se assumirá nesse estudo compreende o termo migrante como um conjunto genérico de pessoas que se locomovem pelo globo. Seguindo a compreensão de que migrante é aquele que se locomove, esse conceito pode englobar diversos grupos de pessoas em trânsito, como os refugiados, estrangeiros, asilados, e demais. Para compreendermos essa lógica, é necessário entender o que caracteriza e diferencia cada uma dessas classes de migrantes, e qual a normativa internacional reguladora para cada caso específico. Nesse sentido:

[...] essa distinção é relevante, uma vez que permite entender que a natureza e o escopo da proteção a ser garantida a um refugiado, por exemplo, sejam diferentes daqueles conferidos a um migrante [...]. Mas, por outro lado, ela deveria partir da ótica das migrações em geral [...] pois na realidade tanto os migrantes forçados quanto os migrantes voluntários são migrantes e a distinção a partir da ótica dos migrantes pode levar a processos de discriminação ou de categorização de pessoas as quais, em verdade, compartilham a mesma qualidade de dignidade inerente. (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p. 281).

O refugiado distingue-se dos demais grupos por apresentar características bastante específicas, quanto ao seu reconhecimento jurídico. De acordo com a definição atribuída pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, são refugiados aquelas pessoas que se encontram fora do seu país devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, crença religiosa, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não possa, ou não deseje, voltar para casa (ONU, 1948). Desse modo, percebe-se, a principal característica que diferencia o refugiado das outras classes de migrantes é a motivação por traz da sua

locomoção. O refugiado vê-se *obrigado* a fugir de seu país, em função de ser perseguido, ou porque tem violados os seus direitos básicos enquanto pessoa.

Com relação à Convenção, além de definir quem pode ser considerado refugiado, esta ainda serve como o principal documento em âmbito internacional a tratar acerca do refúgio, consolidando prévias legislações acerca do tema. A Convenção, no entanto, não impõe limitação para que os Estados desenvolvam como se dará o tratamento aos refugiados (ACNUR, 2016).

Apesar dessa liberdade concedida, determinadas questões não estão abertas a nenhum tipo de objeção, devendo ser respeitadas impreterivelmente. Não pode ser feito, por exemplo, nenhum tipo de distinção de gênero, raça, religião ou nacionalidade, no tratamento da concessão de refúgio. Ainda, nenhum refugiado poderá ser “devolvido” ao Estado de origem, contra a sua vontade, ou a qualquer outro território onde possa vir a sofrer qualquer tipo de perseguição (ACNUR, 2016). Em 1966, foi submetido e aprovado pela Assembleia Geral da ONU o Protocolo Relativo à Convenção dos Refugiados, passando a vigorar em outubro de 1967. Tal documento vincula os Estados que o ratificaram a aplicar as provisões estabelecidas na Convenção. Configura-se, junta desta, como o principal instrumento normativo em âmbito internacional a tratar sobre o tema (ACNUR, 2016).

Outra categoria a se identificar no contexto migratório é a de asilado. A previsão de concessão de asilo está prevista no artigo 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), que determina que: “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.” (ONU, 1948). Apesar de ter semelhanças com o conceito do refúgio, o asilo não se confunde com este. A ideia de asilo traz consigo uma carga política, mas com viés individual, “[...] onde o sujeito está sendo perseguido por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas.” (SOARES, 2012, p. 39). Complementando essa percepção:

Embora apresentem algumas semelhanças, a principal característica que diferencia o asilo do refúgio é o fato de que o asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional. O Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo nem declarar por que o nega. (SOARES, 2012, p.39).

Ainda nesse entendimento, acerca da concessão, no caso do Brasil, enquanto o Estado que recebeu o pedido de asilo, não julgá-lo procedente, o solicitante que estiver em território nacional está em condição de ilegalidade. Concedido o asilo, ele passará a estar sob a tutela do Estado, e com as garantias devidas reconhecidas (BRASIL, 2016).

Ainda, uma categoria de migrantes que deve ser lembrada nessa problemática é a das pessoas apátridas. A apatridia afeta, atualmente, cerca de 10 milhões de pessoas ao redor do mundo, e caracterizam-se assim, aquelas pessoas que não são reconhecidas como nacionais por nenhum Estado (ACNUR, 2016). Esse não reconhecimento pode ocorrer por diversos fatores.

A apatridia ocorre por uma variedade de razões incluindo discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em incluir todos os residentes do país no corpo de cidadãos quando o Estado se torna independente (sucessão de Estados) e conflitos de leis entre Estados. (ACNUR, 2016).

O principal documento a tratar acerca das pessoas apátridas é a Convenção Sobre o Estatuto dos Apátridas, adotado pela ONU em 1954. Juntamente com essa, existe ainda a Convenção Para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961. Ambos versam sobre garantias, genéricas, de proteção e obrigações gerais concernentes tanto aos apátridas como aos Estados Contratantes (ACNUR, 2016).

Em suma, são essas as principais distinções entre os migrantes, e as classes de indivíduos englobados dentro desse conceito. Em um plano internacional, todos são atendidos de alguma forma por convenções e tratados, seja em caráter específico de cada grupo, seja em normas abrangentes como a DUDH, e outros institutos de proteção aos direitos humanos. Entretanto, a simples previsão internacional de uma proteção, não efetiva proteção a essas pessoas. Assim, passar-se-á agora, ao estudo dos principais órgãos internacionais que buscam assegurar a proteção dos migrantes, e como se dá a referida proteção².

² O estudo das normativas nacionais que tutelam esses grupos será analisada no Segundo Capítulo desse trabalho.

1.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO AO MIGRANTE

Por mais que exista no Direito Internacional mecanismos de proteção estabelecidos com fim de assegurar a tutela dos migrantes, estes ainda são poucos, e só poderão ser efetivados por algum grupo ou organização, que concretize essas pretensões normativas. Ou então, quando sistematizados dentro da normativa interna de cada Estado, que irá regular sua aplicação. Nesse sentido, um dos poucos documentos a tratar especificamente dos migrantes é a Constituição da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Essa Constituição, no entanto, serve como um documento de aspirações éticas, deixando ao arbitramento do Estado a efetivação dos direitos da classe que visa proteger (OSÓRIO, 2013).

As funções e objetivos da OIM, elencados na Constituição da Organização, possuem caráter de orientação, conferindo poder ao Estado para que este regule da forma que melhor lhe parecer, as diretrizes quanto aos direitos, deveres, e padrões de proteção estatal à que o migrante ficará sujeito, abrindo dessa forma espaço para exercícios arbitrários de soberania. Nessa linha,

Em relação ao tema migratório, [...] foram celebrados documentos importantes, como a Convenção de Genebra sobre Direitos do Refugiado de 1951 e seu Protocolo de 1967, que fortaleceram institutos jurídicos de proteção humanitária, sem, todavia, interferir diretamente na capacidade soberana do Estado de decisão em última instância. (OSÓRIO, 2013).

A Organização foi criada em 1951, com o intuito de auxiliar na solução dos problemas resultantes com o fim da Segunda Guerra, com foco específico na questão dos migrantes. Ao longo dos anos, a OIM passou por diversas alterações de nomes, e funcional. Saiu de uma perspectiva de logística (que visava buscar territórios e auxiliar no transporte dos refugiados de Guerra), para a agência internacional sobre migrações que é atualmente (OIM, 201_).

A OIM atua em consonância com os Estados-Membros, e possui diversas ONGs vinculadas aos seus projetos e ações de proteção. Além disso, estabelece trabalhos conjuntos com organizações internacionais como a ONU. O Departamento de Gestão em Migração da Organização é o setor responsável pelo desenvolvimento de políticas e ações de campo (OIM, 2016).

Dentro desse entendimento, a OIM trabalha em diversas frentes de atuação, na busca pelo apoio, proteção e organização das pessoas migrantes. Atuando em programas de retorno voluntário e reintegração, combate ao tráfico humano, políticas de integração em novos países, e ainda, promoção de pesquisas nos países que tenham recorrentes mudanças climáticas como causa de migração forçada, entre outras ações (OIM, 2016).

Conta com programas como o AVRR (*Assisted Voluntary Return and Reintegration*) que visa dar assistência ao retorno voluntário e reintegração dos migrantes para a pátria da qual saíram. Para tanto, a Organização busca unir esforços com diversos atores sociais como o próprio migrante, sociedade civil, e governos de ambos os Estados incluídos nessa dinâmica, para viabilizar o retorno. Desde que foi criado em 1979, o programa já ajudou mais de 1.4 milhões de pessoas a retornarem a seu país de origem (OIM, 2016).

Além desses, o programa de combate ao tráfico-humano é um que merece especial atenção, devido à urgência desse problema. Os migrantes, em função da sua situação especial, já estão em condições de grande vulnerabilidade. Como agravante dessa condição, o tráfico humano deixa estes expostos a perigos como o estupro, tortura, confinamento forçado, ameaças a seus familiares, além de outras formas de violência física, sexual e psicológica (OIM, 2016).

O programa trabalha em duas frentes: procurando evitar que o tráfico sequer aconteça, e posteriormente, prestando apoio às pessoas que infelizmente foram vitimados. No primeiro caso, a prevenção dá-se através de trabalho em conjunto com ONGs, e os governos locais, por meio de campanhas de educação do público em geral, informativos sobre a legislação anti-tráfico, e o fomento de pesquisas sobre o tema, a fim de identificar possíveis rotas, causas e consequências do tráfico-humano (OIM, 2016).

O segundo viés do programa, busca dar a assistência necessária, e viabilizar a reintegração das pessoas que já foram vítimas do tráfico-humano. A OIM trabalha de forma local com as entidades de cada região que sofra com essa problemática, na busca do apoio às vítimas. As ações cobrem desde arranjo de abrigo temporário em residências locais, até o auxílio na reintegração daqueles que optam por voltar ao seu país de origem e seus familiares (IOM, 2016).

Além da OIM, o ACNUR também desenvolve programas e atuam diretamente no contexto migratório. O foco das políticas e programas da organização é em

grupos de refugiados, porém, o apoio não se limita a estes. A atuação engloba também classes como apátridas, refugiados ambientais, entre outros grupos de migrantes (ACNUR, 2016). Acerca da criação do Órgão:

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Desde então, já ajudou mais de 50 milhões de pessoas, ganhou duas vezes o Prêmio Nobel da Paz (1954 e 1981). Hoje, é uma das principais agências humanitárias do mundo.

Como organização humanitária, apolítica e social, o ACNUR tem dois objetivos básicos: proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e buscar soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas em um ambiente normal. (ACNUR, 201_).

O Alto Comissariado, da mesma forma que a OIM, desenvolve projetos em diversas áreas, de forma a dar um apoio uniforme para toda a comunidade de refugiados. A atuação perpassa setores como educação, saúde, pesquisas, legislação dos Estados, parcerias com ONGs e governos, campanhas de mídia, estudo sobre desastres naturais e mudanças climáticas, entre outros. O ACNUR atua em dois momentos: primeiramente em apoio ao refugiado que precisa de auxílio e, posteriormente, na prevenção das situações de causam o refugio, a fim de diminuir as adversidades que enfrenta essa população (ACNUR, 201_). Importante destacar que a organização é uma agência pertencente à ONU, e atua em conjunto com esta. Conforme definido na página do Comissariado, o órgão trabalha:

- Assisting States to enact or revise national refugee legislation, including administrative instructions and operational guidelines, and to implement national refugee status determination procedures.
- Strengthening relevant administrative and judicial institutions, training staff of government and non-governmental agencies, and liaising with relevant human rights bodies.
- Research and advice on new laws and regulations affecting people of concern.
- Technical and financial support for law schools, governmental agencies (including the police and the military) and other institutes to develop refugee law courses.
- Support for human rights and refugee rights advocacy groups, legal aid centers and non-governmental organizations with an interest in refugee protection.³ (ACNUR, 2016).

³ Em tradução livre: Auxiliando Estados na criação e revisão da legislação nacional sobre refugiados, incluindo instruções administrativas e diretrizes operacionais, bem como orientando na implementação de procedimentos para a determinação do status de refugiado. / Fortalecer o corpo de instruções administrativas e judiciais, treinamento do quadro de funcionários em agências governamentais e não-governamentais, e manter ligações com relevantes grupos de direitos humanos. / Pesquisar e aconselhar sobre novas leis e regulamentações que afetem as pessoas de

Por fim, a própria ONU também cria frentes de atuação na proteção do povo migrante. A Organização trabalha na proteção e afirmação dos Direitos Humanos de forma abrangente, e como visto anteriormente, estes estão intrinsecamente ligados às questões migratórias e, portanto, a migração também é parte da agenda de interesses da organização. A UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*), por exemplo, uma agência pertencente a ONU com foco em combate ao tráfico de drogas e crimes, possui também, campanhas e programas que pretendem reduzir o tráfico humano e o contrabando de migrantes, através de criação ou fortalecimento de legislações penal em âmbito estatal, acerca dessa problemática (UNODC, 2016).

Além disso, a ONU atua em campanhas pontuais, dependendo de cada situação que se apresente. Operações como a MINUSTAH, criada em 2004 com a missão de pacificar o Haiti e o crescente fluxo emigratório no país, bem como, mais recentemente, campanhas de apoio e doações à crise de refugiados da Síria, exemplificam algumas das ações tomadas pela Organização, em conjunto com outros órgãos nacionais e internacionais, a respeito da questão migratória (ONU, 2016).

Entretanto esse estudo acerca da normativa, e das ações promovidas pelos órgãos de proteção internacional, precisam ser analisadas em conjunto com os mesmos fatores, em âmbito interno do Estado, pois somente assim poderá ter-se um entendimento satisfatório da questão. Passar-se-á, no próximo capítulo, ao estudo na normativa brasileira acerca das migrações, a fim de entender se a mesma oferece suporte para a concretização da proteção almejada aos indivíduos em dinâmicas migratórias.

interesse. / Apoio técnico e financeiro para faculdades de Direito, agências governamentais (incluindo polícia e militares) e outras instituições para desenvolvimento de cursos sobre legislação. / Apoio à grupos que advogam a causa dos direitos humanos e direitos dos refugiados, assistências judiciária e organizações não-governamentais de interesse em proteção de refugiados.

2 A PROTEÇÃO DO MIGRANTE NO DIREITO BRASILEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADES NORMATIVAS

Conforme estudado no capítulo anterior, em âmbito internacional, diversos são os tratados e convenções que versam acerca das migrações. Entretanto, essas normativas internacionais servem, de modo geral, apenas como instrumentos norteadores acerca dos valores fundamentais de proteção, e como balizadores para que os Estados versem sobre a questão em suas legislações. Nesse sentido:

A despeito dos avanços legais internacionais, os fluxos migratórios contemporâneos continuam à mercê da política dos governos locais. A manutenção desta competência soberana deixa os estrangeiros migrantes suscetíveis a discriminações, principalmente, em momentos de crises, que em sociedades capitalistas são a regra, sendo os estados de normalidade, a exceção. (OSÓRIO, 2013).

Assim, as convenções internacionais pactuadas trazem forte carga de respeito à soberania do Estado, o que pode indicar menos uma proteção ao ser humano que se procura tutelar, e mais uma preocupação para com o Estado em definir quem é ou não digno dessa proteção. Dessa forma, faz-se necessário compreender nesse estudo, de que maneira a legislação brasileira trata as questões migratórias.

Para tanto, o Segundo Capítulo desse trabalho será dividido em três partes, cada uma enfocando aspectos específicos sobre o migrante: na primeira subseção, estudar-se-á a Lei 6.815/80, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil; no segundo momento, passar-se-á ao estudo da proteção destinada ao refugiado, através da Lei 9.474/97; e por fim, far-se-á uma análise acerca do Projeto de Lei nº 2.516/15, que caso aprovado, instituirá a nova Lei de Migração.

2.1 A LEI 6.815 DE 1980 E O PODER DISCRICIONÁRIO DO ESTADO

No Direito brasileiro, junto à Constituição Federal, tem-se como lei específica que determina a condição jurídica do imigrante a Lei 6.815 de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que regula a entrada e permanência destes em território nacional. Todo migrante, quando admitida sua entrada no Brasil – e não se encaixando em alguma das classes citadas anteriormente -, está protegido pelos

dispositivos estabelecidos na referida Lei. Conforme o art. 95: “O estrangeiro *residente* no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.” (BRASIL, 1980). [grifo nosso]. No entanto, ao colocar o migrante sob a égide do Estatuto do Estrangeiro, entra em discussão um fator de extrema importância para que se possa pensar a proteção desse indivíduo: o poder discricionário do Estado brasileiro, à luz do Estatuto.

O exercício da discricionariedade estatal se estende a todas as etapas de entrada e permanência no migrante em território nacional. Engloba, desde a admissão com o reconhecimento jurídico da condição do indivíduo solicitante, passando pela concessão de alguma das categorias de visto previstas na Lei, e por fim, determinando as condições necessárias para a permanência do mesmo no país, sob pena de saída de dentro do território.

É de suma importância atentar ao fato de que o Estatuto do Estrangeiro é uma legislação de 1980, período de transição de regimes: do ditatorial, que só viria a acabar cinco anos mais tarde, para a democracia representativa que se tem hoje. O referido Estatuto é um documento seletista, com políticas segregacionistas, voltado para a proteção do Estado, e que, em função dessa visão arcaica entendia o estrangeiro como nocivo à segurança do país. A ideologia do Estatuto parece sugerir que o migrante é o perigo do qual o Estado deve ser resguardado (SPRANDEL, 2015).

O exercício discricionário do Estado perpassa toda a Lei 6.815, a começar pela admissão da entrada do migrante em território brasileiro. O artigo 1º, determina que: “[...] qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, *resguardados os interesses nacionais* [...]” (BRASIL, 1980) [grifo nosso]. Tal permissão está condicionada à observância dos interesses, e da segurança, nacionais. Essa concepção fica ainda mais clara quando analisados os artigos seguintes:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à *segurança nacional*, à organização institucional, *aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil*, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão *sempre condicionadas* aos interesses nacionais. (BRASIL, 1980).

Percebe-se, assim, pela insistente repetição da expressão, que os *interesses nacionais* parecem estar em plano superior ao interesse (ou a proteção) do migrante estrangeiro, o que ajuda a denotar a política excludente do Estatuto. A lógica apresentada parece evidente: não é o indivíduo que merece a proteção do Estado, mas sim o Estado que precisa ser protegido da *ameaça* externa, o estrangeiro. Sobre essa concepção, Sprandel (2015) remonta à mentalidade da época que antecedeu à criação da Lei 6.815/80, durante a Ditadura:

Ao defender que era preciso impedir de ingressar no país, prender, deportar ou expulsar estrangeiros em nome da segurança nacional, a ditadura militar aprofunda uma percepção da periculosidade do estrangeiro [...] num cenário marcado pelo nacionalismo e sua intolerância para com a diferença cultural ou étnica. (SPRANDEL, 2015, p.149).

A análise desses três artigos que abrem o Estatuto indica o poder de discricionariedade do Estado, no tocante ao ingresso do migrante no país, sob a condição de estrangeiro. Cabe ao Estado decidir se o solicitante preenche os requisitos, altamente subjetivos, de interesse nacional, e liberar a sua entrada encaixando-o sob uma das categorias de visto, sempre orientados pela noção de conveniência ao Estado (WERMUTH, 2014).

Efetivamente, a relação estabelecida pela legislação brasileira sobre imigração entre a entrada de estrangeiros no país e a "segurança nacional" evidencia a compreensão dos processos migratórios enquanto "ameaça" ou "invasão", conceitos típicos de uma legislação de exceção. Esses conceitos, foram superados pelo advento da Constituição Federal de 1988, que prioriza a proteção dos direitos humanos em detrimento dos vagos "interesse nacional" e "ordem pública". (WERMUTH, 2014, p. 209). [grifo do autor]

A discricionariedade, no entanto, não se restringe à entrada do estrangeiro. Os outros artigos da Lei 6.815/80 determinam os requisitos, ou funções, a serem seguidos pelos estrangeiros, a fim de permanecerem no país. Em casos de visto para trabalho, por exemplo, o artigo 18 estabelece que o estrangeiro deverá ser designado a local específico para desempenho da função, e não poderá dele mudar-se, sob pena de revogação do visto (BRASIL, 1980).

O artigo 26 do Estatuto aponta para o fato de que o visto não constitui um direito ao estrangeiro, senão uma mera expectativa, que só será efetivada se atendidos os interesses estatais. O preocupante nessa percepção, no entanto, é o

caráter parcial e subjetivo desse interesse (WERMUTH, 2014). O Estatuto utiliza o termo *inconveniência*, porém, deixa em aberto o que exatamente caracterizaria uma *conduta inconveniente*, ficando assim ao entendimento arbitral do Estado determinar quem é ou não praticante de tal conduta:

Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça. (BRASIL, 1980).

Essa noção de *conveniência* é retomada nos institutos da deportação e expulsão do estrangeiro, quando elencadas as possibilidades suas aplicações. O interessante, com relação à deportação, é o que determina o artigo 62, ao dizer que: “Não sendo exequível a deportação ou quando existir [...] *indesejabilidade* do estrangeiro, *proceder-se-á à sua expulsão*.” (BRASIL, 1980) [grifo nosso]. Novamente, há uma forte carga discricionária do Estado em detrimento da proteção do indivíduo, quando este não for desejável aos interesses estabelecidos pelo primeiro.

Para melhor análise da normativa brasileira de proteção ao migrante faz-se necessário, também, o estudo de alguns dispositivos constitucionais norteadores. Parte-se da leitura do caput do art. 5º da Constituição, que afirma a condição igualitária entre estrangeiros e nacionais:

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, 1988).

Como qualquer dispositivo legal, a leitura do artigo 5º deve estar em consonância com aquele que é um dos fundamentos sobre os quais se sustenta o Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade humana. Elencado no inciso III, do artigo 1º, da Carta Constitucional⁴, este denota que o texto constitucional funda-se em uma perspectiva oposta àquela na qual se assenta o Estatuto do Estrangeiro.

⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
III - a dignidade da pessoa humana; [...]. (BRASIL, 1988).

A Constituição, conforme entabula em seu preâmbulo, pretende a: “[...] assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]” (BRASIL, 1988). Um ideal que vai de encontro à perspectiva discricionária e excludente do Estatuto do Estrangeiro.

Os direitos e garantias constitucionais mencionados acima abarcam, de forma geral, a grande parcela de direitos também conferidos ao brasileiro, excluindo dessa equação, os direitos políticos. Entretanto, direitos sociais fundamentais como acesso à educação, saúde, moradia e trabalho digno, são garantidos a todo estrangeiro residente no país, conforme análise do inciso XIII, do artigo 5º, e do *caput* do artigo 6º:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

[...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988). [grifo nosso]

Ainda que de forma breve e exemplificativa, percebem-se os descompassos entre as normativas de proteção à pessoa (internacionais e constitucionais) e o Estatuto do Estrangeiro. Mas é importante ressaltar os esforços empreendidos para uma nova leitura sobre os movimentos migratórios, e realização de direitos e garantias dos migrantes no Brasil.

Na próxima subseção passar-se-á a analisar uma modalidade específica de estrangeiro: o refugiado, inserido fortemente nos contextos das migrações na atualidade e destinatário de uma proteção especial em grande número de Estados, inclusive o brasileiro. A fim de demonstrar tal constatação, voltar-se-á a atenção à Lei 9.474 de 1997, que define mecanismos para a implementação no Brasil do Estatuto dos Refugiados de 1951.

2.2 O REFUGIADO E SUA PROTEÇÃO ESPECIAL

Segundo dados de 2016 do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), o Brasil conta com um contingente de mais de 8 mil refugiados em território nacional,

de 79 nacionalidades diferentes. Em percentuais, esse número representa um aumento de mais de 120%, se comparado ao número total de refugiados em 2010 (BRASIL, 2016). Apesar de ser um número consideravelmente pequeno, o fato de o mesmo ter dobrado em um intervalo de apenas seis anos, aponta a fundamental importância de uma legislação eficaz no tratamento dessa questão.

Conforme explanado anteriormente, o status de refugiado traz condições específicas que caracterizam o seu reconhecimento. Em suma, a principal distinção dessa classe de migrantes está na motivação de sair. A saída do território nacional é forçada, e não uma opção. Sair é a única medida possível para proteger a vida, ou os direitos fundamentais desse indivíduo. De acordo com o artigo 1º da Lei 9.474/97, caracterizam-se como refugiados aquelas pessoas 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).

As condições previstas no inciso I e II foram resgatadas da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de Genebra, de 1951. No caso do Brasil, a Lei 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto do Refugiado no nosso ordenamento, expande o entendimento do refúgio para abarcar também o indivíduo que sofra violações de direitos humanos, conforme texto do inciso III. O Brasil foi um dos primeiros países a trazer esse enfoque específico, e serviu de modelo à criação de legislações posteriores nos países do Mercosul (GONZÁLEZ, 2010). Acerca da importância da ampliação instituída pelo inciso III:

O marco jurídico e institucional brasileiro relativo aos refugiados foi visto como inovador, de vanguarda, avançando sobretudo ao incluir a definição ampliada dada pela Declaração de Cartagena de 1984 (instrumento regional aplicado na América Latina), reconhecendo como refugiados pessoas que fugiram de seus países em decorrência de graves violações de direitos humanos. (MOREIRA, 2014, p.92-93).

[...]

Este fato constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar

uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil. (JUBILUT, 2007, p.191).

A Lei 9.474/97, além da definição normativa, traz ainda os direitos e deveres específicos concernentes aos refugiados, que se diferenciam em determinados casos daqueles relativos aos estrangeiros. Versa ainda acerca do pedido de refúgio, da entrada, da cessação da condição, extradição, e as proibições de devolução não voluntária do refugiado ao país violador.

Um aspecto interessante da referida Lei a ser notado, diz respeito ao contexto de sua criação: data de 1997 – pós-ditadura militar, pós-Constituição de 88 -; e ainda, sua criação derivou de uma atuação conjunta entre agentes sociais, e com o ACNUR no Brasil. Nesse sentido, “[...] diversos atores sociais [...] estavam interagindo no processo de construção de uma lei nacional de implementação do Estatuto do Refugiado no Brasil.” (ANDRADE; MILESI, 2010, p. 29).

A participação consultiva do ACNUR pautou boa parte dessa criação, começando pelo período da elaboração do anteprojeto pelo Poder Executivo, seguido pela tramitação no Congresso, até a promulgação da Lei. O apoio do ACNUR no processo legislativo aumentou o interesse de determinados segmentos da sociedade civil dentro dessa dinâmica, que desejavam a criação de uma lei que definisse o conceito e os mecanismos para admissão do refugiado em território brasileiro (ANDRADE; MILESI, 2010).

Porém, esse diálogo multilateral sobre a criação da Lei não é o único elemento que aponta para o seu fundamento protetivo. Ao se analisar o texto legal, percebe-se em diferentes momentos os avanços normativos implementados, a começar pela criação de um órgão específico para tratar acerca do refúgio. Conforme redação do artigo 11: “Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.” (BRASIL, 1997).⁵

Compete ao Órgão analisar os pedidos e, reconhecer, ou não, a condição de refúgio do estrangeiro solicitante. Além da concessão, o CONARE também é responsável por determinar acerca dos casos de cessação, e perda, do status de

⁵ Cumpre ressaltar, essa mesma função, em se tratando da Lei 6.815/80 é exercida pela Polícia Federal, que seguindo a lógica ditada pelo Estatuto, “[...] vem tratando a imigração de forma discricionária e truculenta, particularmente por meio da atuação da Polícia Federal, órgão responsável pelo atendimento dos imigrantes para o processamento de sua documentação brasileira.” (WERMUTH, 2014, p. 209).

refugiado. Compete-lhe ainda, orientar e coordenar as ações de proteção e apoio jurídico desse indivíduo (BRASIL, 1997). Nesse entendimento:

Isto permite dar conta de duas boas práticas adicionais. Primeiro, como a determinação da condição de refugiado é realizada por um órgão colegiado, isso certamente contribui de maneira significativa com a formulação de verdadeiras políticas públicas articuladas não só pelas instâncias estatais, contando também com a plena participação do Acnur e das organizações não governamentais. [...] a participação plena das organizações não governamentais não somente confere mais transparência e credibilidade ao processo de determinação da condição de refugiado, mas também permite que atores chaves na atenção e proteção de solicitantes de refúgio e refugiados participem plenamente na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas para a atenção e proteção de refugiados. (GONZÁLEZ, 2010, p.56).

Além de implementar o CONARE, a Lei determina diversas garantias que visam assegurar os direitos do refugiado. Entre elas, a concessão de documento de identidade, carteira de trabalho e documentos de viagem, conforme estabelecido no artigo 6º, a fim de viabilizar o acesso desses indivíduos às mesmas garantias básicas de que desfrutam os nacionais (BRASIL, 1997).

Outro elemento extremamente importante, na intenção de apontar o caráter inclusivo da Lei, diz respeito ao Título II, que trata acerca do pedido de refúgio e do ingresso em território nacional. O artigo 7º, § 1º, determina categoricamente que: “Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.” (BRASIL, 1997).

Ainda, compreendendo que o pedido de refúgio origina-se de uma preocupação séria por parte do solicitante, que teme por sua vida, integridade física, e liberdade, e percebendo que a fuga é a única saída possível para essas pessoas, o artigo 8º define que: “O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.” (BRASIL, 1997).

Assim, mesmo que o solicitante tenha entrada em território nacional de forma ilegal, o seu direito a ser reconhecido como refugiado, ainda é preservado. Fortalecendo essa noção, o artigo 10 define que, a solicitação: “[...] suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.” (BRASIL, 1997).

Além dessas garantias inclusivas, os demais artigos da Lei 9.474/97 estabelecem o procedimento a ser observado, quando da solicitação do pedido de refúgio. Ao ingressar com o pedido, o solicitante permanece em território nacional até a decisão final, e caso seja essa negativa, poderá entrar com recurso ao Ministro de Estado da Justiça. Sendo a decisão novamente negativa, não mais caberá recurso. Entretanto, o Estado brasileiro não poderá devolver o solicitante ao país violador, conforme evidencia o artigo 32:

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade [...]. (BRASIL, 1997).

Dentro dessa mesma lógica, de acordo com o artigo 37, os casos de expulsão só se efetivarão quando constatado que o país para onde o refugiado será realocado não ofereça qualquer risco à vida, liberdade ou integridade, ou qualquer um dos tipos de perseguições que caracterizam o conceito de refugio (BRASIL, 1997).

O Título VII da Lei 9.474/97, denominado Das Soluções Duráveis, reafirma o teor protetivo desse documento normativo, pois estabelece diretrizes acerca da repatriação, integração local e do reassentamento. Todas essas ações devem respeitar a liberdade do refugiado, não podendo ser procedidas contra sua vontade, e ainda, no caso da integração local, deve-se viabilizar o seu acesso dentro do contexto social em que este será inserido. Por fim, o artigo 48 traz a disposição que consagra o conteúdo humanitário da Lei, ao definir que:

Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido. (BRASIL, 1997).

É importante esclarecer também que, além da Convenção de 1951, e seu Protocolo de 1967, o Brasil é parte de diversos tratados regionais de proteção, que reforçam a tutela especial destinada a esse grupo de indivíduos. Entre eles, pode-se citar: a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984; Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994; e a Declaração de

Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional de Refugiados, de 2012 (ONU, 2014).

Por fim, tem de se considerar, que embora não trate especificamente acerca do refúgio, a Constituição Federal é importante ator na proteção dos refugiados, uma vez que: “[...] estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.” (JUBILUT, 2007, p.181). A Carta Constitucional define princípios fundamentais, que estão intimamente ligados à proteção definida na legislação especial.

Todas essas constatações parecem apontar que o refugiado possui uma proteção mais concreta do que aquela despendida ao migrante estrangeiro. Os avanços da legislação brasileira com relação ao refúgio devem ser reconhecidos, e parecem anunciar grande preocupação com as questões envolvendo as migrações forçadas. Dessa forma, importante analisar, no contexto das proteções oferecidas pelo Estado brasileiro aos estrangeiros ou migrantes, o Projeto da Nova Lei de Migração, que, assim como a proteção específica do refugiado, procura trazer uma visão mais adequada ao processo de afirmação dos direitos humanos e aos fluxos migratórios contemporâneos.

2.3 O PROJETO DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Tramita atualmente na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.516, de 2015, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira. O referido projeto foi remetido à Câmara dos Deputados em 04 de Agosto de 2015, onde aguarda votação. Caso aprovada, a nova Lei irá revogar, em partes, a atual Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), dispondo as novas diretrizes acerca da regulamentação da entrada, estadia, e casos de remoção do migrante, bem como seus direitos e deveres.⁶

O referido Projeto de Lei se contrapõe ao atual Estatuto do Estrangeiro, uma vez que exclui o ideário da segurança nacional e dos interesses políticos do Estado. Visa substituí-lo por um que esteja em consonância com os fundamentos da Constituição Federal e com os tratados internacionais sobre direitos humanos em vigência no Brasil (VENTURA; REIS, 2014).

⁶ Em 2009 já havia sido feita a proposição do Projeto de Lei 5.655/09, que pretendia atualizar, em alguns aspectos, o Estatuto do Estrangeiro. Entretanto, apesar de avançar (timidamente) em alguns fatores, o referido Projeto não contemplava a mesma gama de garantias e direitos trazidos no texto proposto pelo Projeto de Lei 2.516/15.

Um ponto de fundamental importância pode ser encontrado quando analisados os artigos iniciais do Projeto de Lei. A mudança de tom ideológico fica explícita no artigo 3º, onde estão dispostos os princípios e garantias que irão reger a política migratória no Brasil. Não é uma simples questão de contrapor o entendimento vigente, mas sim, de trazer uma nova forma de entender o migrante dentro do espaço interno estatal:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios:

- I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III – não criminalização da imigração;
- IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V – promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI – acolhida humanitária;
- VII – desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII – garantia do direito à reunião familiar;
- IX – igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares;
- X – inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI – acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII – promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII – diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV – fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV – cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI – integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII – proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII – observância ao disposto em convenções, tratados e acordos internacionais;
- XIX – proteção ao brasileiro no exterior;
- XX – migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI – promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil; e
- XXII – repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (BRASIL, 2015).

Através da leitura dos incisos elencado ao longo desse artigo do Projeto de Lei 2.516/15, percebe-se os fundamentos que o norteiam e como estes se

diferenciam dos estipulados pelo Estatuto do Estrangeiro. A análise do artigo 3º é de suma importância, uma vez que ele estabelece especificamente, os princípios fundamentais que irão reger a política migratória no Brasil. E, conforme se constata, estes são fortemente protetivos aos direitos do migrante, trazendo uma notável preocupação não apenas com o respeito e amparo aos direitos humanos, mas também, de forma enfática, com o combate às diversas formas de preconceito e discriminação a que estão sujeitos os migrantes.

O Projeto determina, dentre outras especificações, que, “Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 2015). Tal previsão encontra-se no artigo 4º, que traz ainda um rol de direitos pertinentes aos migrantes, garantindo sua liberdade de locomoção e de expressão social e cultural no território brasileiro, bem como a equidade de tratamento com relação aos demais nacionais.

Um ponto de análise importante, que reforça os princípios de dignidade humana e proteção aos direitos humanos, pode ser encontrado na leitura do artigo 14 em consonância com o artigo 25 do Projeto de Lei. O artigo 14, inciso III, trata acerca da concessão de visto de visita, em condições de *acolhida humanitária*, sendo definido, no parágrafo § 3º, que:

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação, reconhecida pelo Governo brasileiro, de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2015).

O reconhecimento da acolhida humanitária aludida confere assim, uma segurança ainda maior ao migrante e a sua recepção no país, por reiterar a proteção aos direitos fundamentais do indivíduo frente ao Estado. O outro fator determinante nessa análise é o encontrado no artigo 25, inciso III, que confere ao migrante com visto de visita em condição de acolhida humanitária, o pedido de residência no território brasileiro, na forma da lei (BRASIL, 2015).

Ainda acerca da residência, a perda desta só poderá ser decretada mediante processo administrativo, atendidas as garantias do contraditório e da ampla defesa. Tal entendimento estende-se da mesma forma aos exercícios da deportação e

repatriação. No caso da repatriação há uma proteção ainda maior, pois esta não poderá ocorrer nos casos de refúgio, apatridia, ou acolhida humanitária, dando maior segurança à proteção dos indivíduos inseridos sob essas condições, conforme o artigo 47, § 3º do Projeto de Lei, que determina:

Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, de devolução para país ou região que possa apresentar risco à sua vida, segurança ou integridade. (BRASIL, 2015).

Outro exemplo a se destacar acerca do caráter receptivo e integrador do Projeto analisado, encontra-se no artigo 33⁷, que versa acerca da reunião dos migrantes com seus familiares, que poderá ocorrer mediante a concessão de visto, ou através de autorização de residência. Dessa forma, reitera a expressão constitucional que afirma ser a família a base da sociedade e destinatária de proteção especial do Estado (BRASIL, 1988). Depreende-se da leitura do referido artigo ainda que o direito à concessão de visto ou residência a familiares, pode ser estendido também a *dependentes afetivos*, um entendimento bastante esclarecido se contraposto ao do atual Estatuto do Estrangeiro.

Ainda, o referido artigo, menciona que o visto ou autorização será concedido ao “[...] cônjuge ou companheiro, sem distinção de gênero ou de orientação sexual.” (BRASIL, 2015). Com a leitura desse inciso, percebe-se a preocupação do legislador em inserir no texto legal, os recentes avanços que a comunidade LGBT adquiriu no contexto social nacional no reconhecimento dos seus direitos. Reitera, ainda, a ideia por traz do Projeto, no combate às diversas formas discriminação, discursos de ódio, e outras manifestações de xenofobia à que estão sujeitos os migrantes. Caso prospere, a nova Lei de Migrações, além de afirmar garantias e direitos que há muito

⁷ Art. 33. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:

I – cônjuge ou companheiro, sem distinção de gênero ou de orientação sexual;

II – filho de brasileiro ou de imigrante beneficiário de residência, ou que tiver filho brasileiro ou imigrante beneficiário de residência;

III – ascendente, descendente até o segundo grau e irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de residência; e

IV – que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.

Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. (BRASIL, 2015).

são necessários para que haja uma real proteção aos migrantes e a sua inserção na vida social, honrará ainda:

[...] uma dívida histórica do Brasil para com os migrantes que contribuíram, de modo decisivo, com seu desenvolvimento. Honra também a democracia, eliminando mais um entulho autoritário que parasita o presente e hipoteca o futuro do país. (VENTURA; REIS, 2014).

É de fundamental importância uma nova legislação migratória que busque erradicar preconceitos. As autoras ressaltam, em análise político-social, que “[...] nós que vivemos num país marcadamente desigual, onde campeiam violência, machismo, racismo e homofobia, temos uma grata surpresa: apesar de tudo, há quem aqui veja esperança e oportunidade de trabalho.” (VENTURA; REIS, 2014).

Com a análise dos dispositivos elencados ao longo dessa seção, percebe-se a necessidade de uma normativa internacional e nacional que compreenda o migrante em sua particularidade, a fim de estabelecer padrões concretos de proteção para o mesmo. Necessário entender que essa proteção perpassa não apenas as garantias oferecidas pelo Estado, mas também uma conscientização por parte da sociedade, para que compreenda o migrante não como um ser alienígena, mas sim como um indivíduo integrante do meio em que está inserido. Essa percepção é ressaltada de forma enfática pelo Projeto da Nova Lei de Migração, que, se aprovado, trará uma nova dinâmica no tratamento dessa classe de indivíduos.

Desse modo, destaca-se a fundamental importância da discussão desse tema, pela profusão de nacionalidades e pelo expressivo número de migrantes residentes no país. Dentre elas, uma que merece especial atenção é a população de haitianos, que migraram em grande escala para o Brasil após 2010. Esse movimento trouxe à tona questões sociais e políticas até então não exploradas, e impôs uma nova realidade jurídica no modo como a normativa do Estado trata esse contingente de pessoas.

3 O MIGRANTE HAITIANO NO BRASIL: CONDIÇÕES E TRATAMENTOS

Conforme estudado no Primeiro Capítulo desse trabalho, os fluxos migratórios aumentaram de forma expressiva nas últimas décadas. De acordo com os números liberados pela ONU, tais fluxos continuam a crescer ano após ano. Um grupo de migrantes, em especial, chama a atenção por sua trajetória trágica: os haitianos. Após o terremoto que assolou a capital do país, Porto Príncipe, em 2010, o Haiti ganhou atenção mundial na mídia, o que ajudou a evidenciar os flagrantes problemas a que estava (e está) submetida a população haitiana.

O período pós-terremoto foi de grande importância ao Brasil, pois, nos meses que se seguiram à catástrofe, nossas fronteiras viram-se cheias de pessoas provenientes do Haiti, que aqui chegavam em busca de abrigo e proteção. A partir desse momento, a realidade brasileira passou por alterações de ordem social e jurídica, que trazem reflexos até os dias atuais.

A população de migrantes haitianos, atualmente, seis anos após o início desse fluxo, encontra-se distribuída por diversas regiões do território brasileiro, contando, inclusive, com uma parcela expressiva destes, residindo na região Sul do Brasil. Dessa forma, esse Terceiro Capítulo trará um estudo acerca das questões migratórias já abordadas, com enfoque específico nas dinâmicas migratórias haitianas.

Para tanto, essa última parte da pesquisa, dividir-se-á em três momentos: no primeiro, procura-se compreender os impulsos emigratórios do povo haitiano, conjuntamente, com as motivações que levaram boa parcela dessa população a escolher o Brasil como destino; no segundo busca-se analisar o status jurídico reconhecido ao imigrante haitiano; e, finalmente, no terceiro, estuda-se-á qual o tratamento dispensado ao migrante haitiano, pelo Estado Brasileiro, sociedade civil, e organizações nacionais e internacionais, na busca pela efetivação e proteção de seus direitos.

3.1 A CONDIÇÃO HAITIANA E OS IMPULSOS DE MIGRAR PARA O BRASIL

A história do Haiti é marcada por conflitos internos, lutas de classes pelo poder, e ingerências externas em seu território. Ao longo do último século, o Haiti viu a entrada de tropas norte-americanas no seu território a fim de treinar a força militar

do país, bem como *domesticar* sua política para entrar em consonância com a dos Estados Unidos; passou pela ditadura da família Duvalier (uma das mais sombrias da América Latina), iniciada em 1957 e que se estendeu por quase 30 anos; e teve um turbulento período na implementação de eleições presidenciais entre 1987 e 1990 (TÉLÉMAQUE, 2012). Sobre esse panorama geral:

Em 22 de outubro de 1957, origina-se o período mais tarde conhecido como a Era Duvalier, com a ascensão de François Duvalier. [...] A maioria mulata será duramente perseguida durante a *Era Duvalier*, com o afluxo de milhares de refugiados aos Estados Unidos, Canadá e França. Este é um dos resultados da ideologia duvalierista, que exalta a negritude.

[...]

Com o falecimento de François Duvalier, em 1971, o poder é transferido para seu filho Jean-Claude, o *Baby Doc*. Após um primeiro momento de acalmia política, quando se crê numa *paz duvalierista*, o final dos anos 70 traz um recrudescimento dos embates e o fechamento do regime. Através de uma nova Constituição, aprovada em 1983, Jean-Claude se auto-elege, tal como fizera seu pai, presidente vitalício. A situação deteriora-se progressivamente, provocando uma forte instabilidade política e a queda de Jean-Claude em 1986. (SEITENFUS, 1994, p. 36-37).

O último processo de eleições presidenciais havia acontecido em 1957, antes dos Duvalier chegarem ao poder. Entre 1986 e 1990 o Haiti teve cinco governos, três destes sendo militares (CÂMARA, 1998). Em 1990, Aristide foi eleito pelo povo como novo Presidente haitiano, assumindo o cargo em 07 de Fevereiro de 1991. Com isso o processo de democratização do país começaria a dar seus primeiros passos, sendo a posse de Aristide, marcadamente a primeira experiência de democracia da história do Haiti (SEITENFUS, 1994). Entretanto:

Aristide assume o governo de um Estado miserável, sem dúvida o mais frágil e debilitado do mundo ocidental. Além dos problemas políticos causados por uma ferrenha oposição, os indicadores sociais e econômicos são catastróficos. (SEITENFUS, 1994, p. 40).

Nos meses que se seguiram a sua posse, o então novo Presidente adotou políticas assistencialistas à população mais necessitada do país. Esses programas de apoio acabaram por inquietar famílias mais abastadas do país, que controlavam a economia haitiana (CÂMARA, 1998). Além disso, a ideologia política de Aristide defendia que o povo deveria levantar-se contra as medidas e ações das forças de opressão militar. O novo Presidente não soube mediar os embates entre o clamor popular e a classe política. Seu discurso potencializava a contradição ao sistema

imposto, buscando aquilo “que considerava como os justos anseios do povo”. (SEITENFUS, 1994, p. 42).

Esses fatores foram importantes para impulsionar a impopularidade de Aristide com as duas grandes forças do país: o exército e a elite rica. Duas forças contra as quais o apoio do povo não podia fazer frente. Essa turbulência viria a provocar a destituição do Presidente, em setembro de 1991, apenas oito meses após a tomada de posse de um mandato que deveria durar cinco anos (CÂMARA, 1998).

A deposição de Aristide motivaria um verdadeiro êxodo em direção ao Canadá e à costa da Flórida para onde expressivos contingentes de haitianos se dirigiram em precárias balsas. Segundo dados da Guarda Costeira norte-americana, no espaço de um ano, cerca de 42 mil haitianos entraram, desse modo, em solo americano, o que levou o Governo dos Estados Unidos a enviar, em outubro de 1994, um navio de guerra com a missão de conter a situação de violência nas ruas, principalmente em Port-au-Prince. Diante da notícia, a população haitiana ameaçou confrontar os invasores e o então presidente Bill Clinton suspendeu o desembarque e ordenou que as tropas retornassem à base militar de Guantánamo. (TÉLÉMAQUE, 2012, p.11-12).

Esse episódio explicita bem o momento conturbado de instabilidade política e social que o Haiti enfrentou durante a década de 1990. Em função de eventos como este, o país passou a chamar a atenção da comunidade internacional de forma mais incisiva, que percebendo as sucessivas violações de direitos que assolavam a população, adotou medidas de auxílio ao povo haitiano (TÉLÉMAQUE, 2012).

Ao longo dos anos seguintes, a ONU, juntamente com a OEA, criaram missões a fim de reestabelecer o governo de Aristide, manter a paz no território haitiano e instituir políticas militares mais avançadas no exército haitiano. Outro fator importante que se deve atentar nesse período eram as sanções econômicas impostas ao Haiti, como forma de desestimular as violações do Estado contra a sua população (FARIA, 2012). Entretanto, essas imposições serviram apenas para prejudicar a já debilitada economia do país:

As sanções econômicas pioraram ainda mais a difícil vida do povo haitiano. [...] as medidas implantadas não alcançaram o alvo desejado: as lideranças militares e econômicas do Haiti.

[...]

O embargo econômico, que objetivava desestabilizar o governo militar, acabou desestruturando ainda mais a parca e frágil economia do país, com reflexos desastrosos sobre a população. Este instrumento legítimo de pressão internacional parece ter violado ainda mais os direitos humanos

fundamentais da população haitiana, ocasionando, por sua vez, reflexos estruturais sobre o país. (FARIA, 2012, p. 60-61).

Aristide viria a ser reeleito como presidente do Haiti em 2000, após o mandato de René Préval, que governou de 1996 a 2000. Com isso, haveria novo levante e conflitos entre grupos partidários, população e exército, inflados por rumores de fraudes nas eleições. Em 2003, os protestos se intensificaram de forma irreversível e as forças militares haitianas avançaram à capital Porto-Príncipe, para confrontar o Presidente e seus apoiadores. Com isso, Aristide viu-se novamente deposto do cargo, e obrigado a buscar refúgio na África do Sul (TÉLÉMAQUE, 2012).

Em vista da turbulência social, econômica e política que assolava o país, o Conselho de Segurança da ONU aprovou uma missão de pacificação, que viria a se chamar MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti). A MINUSTAH contou com o apoio de diversos países, dentre os quais o Brasil, que assumiu a coordenação da Missão, com o envio de suas tropas militares (FARIA, 2012). Os esforços da MINUSTAH, no entanto, não conseguiram impedir que o país ainda sofresse com a violência generalizada e a crise econômica, que faz do Haiti o Estado mais pobre da América Latina, apesar das eventuais remessas de capital por parte da comunidade internacional.

Efetivamente, o Haiti é o país mais pobre do Caribe e das Américas: a maior parte da sua população vive em condições extremas de pobreza, percebendo menos de dois dólares por dia. Em 2010, o país apresentava um dos mais baixos IDH do mundo, segundo dados da ONU, o que o colocava na 146ª posição. (WERMUTH, 2014, p. 207).

Além de todos esses fatores, em 2010 o país sofreu um dos piores golpes de sua história: um terremoto que, em janeiro daquele ano, destruiu boa parte de Porto-Príncipe, e deixou um saldo em torno de 250 mil mortos, e outros milhares de desabrigados (ARAÚJO, 2015).

A emigração dos haitianos para nações mais desenvolvidas, que já era uma realidade no cotidiano do país, aumentou de forma expressiva pós-2010. O panorama geral do Haiti naquele momento histórico específico era caótico, tendo, portanto, o terremoto papel de protagonista no impulso das dinâmicas emigratórias. Embora não se possa atribuir culpa exclusiva à catástrofe natural, sem dúvidas ela

influenciou de maneira irreversível a situação no país, agravando problemas já existentes na realidade haitiana (ARAÚJO, 2015). Nesse sentido,

[...] a diáspora haitiana tem origens remotas e relaciona-se com o quadro político, social e ambiental deste país e que após o terremoto de 2010, grande número de cidadãos tem buscado partir a procura de melhores condições de vida, ou mesmo sobrevivência, incluindo o Brasil como país de destino. (FARIA, 2012, p. 84).

Além da economia fragilizada, o Haiti enfrenta problemas como a falta de desenvolvimento industrial, a discrepante distribuição de capital que deixa a maior parte da população em situação de extrema pobreza e, ainda, a falta de infraestrutura e investimentos em setores como educação, saneamento básico, e saúde pública. Além disso, há a possibilidade de que novos tremores de terra nas proporções ao que ocorreu em 2010 se repitam, devido à localização geográfica do território haitiano, situado em área de junção de placas tectônicas, com forte atividade sísmica (FARIA, 2012).

Todos esses fatores contribuem, em alguma medida, para o crescimento dos fluxos migratórios que partem do Haiti para outras partes do globo. No pós-2010, em especial, o Brasil tornou-se um dos principais destinos do povo haitiano. Para efeito de comparação, o número de autorizações de entrada concedidas a haitianos em 2009 foi de apenas seis. Em 2011, esse número passou para 720, e de lá para cá, continuou crescendo (FARIA, 2012).

Embora não seja possível precisar de forma categórica todos os motivos que expliquem tal fenômeno, um dos fatores determinantes no estreitamento das relações entre o Brasil e o Haiti é exatamente a participação das tropas militares brasileiras na MINUSTAH (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014). Nesse mesmo sentido:

Para reconstituir a história do fluxo migratório recente para o Brasil, devemos entender a relação Brasil-Haiti.

[...]

As relações intermitentes entre os dois países se devem, mais do que a trocas comerciais, à presença de alguns intelectuais e diplomatas que estabeleceram conexões relevantes entre suas elites. O discurso oficial sobre a construção da identidade entre Brasil e Haiti seria elaborado a partir de temas recorrentes como latinidade, mestiçofilia afro-americana, nacionalismo, anticolonialismo e anti-imperialismo e, principalmente, a partir de 2004, quando o relacionamento bilateral adquiriu feição mais definida, por ocasião da decisão brasileira de participar da MINUSTAH. (TÉLÉMAQUE, 2012, p.38-39).

Quando foi estabelecida em 2004, a MINUSTAH trouxe uma visibilidade inegavelmente positiva ao Brasil. O interesse *voluntário* do governo brasileiro no apoio à missão, e o envio das tropas militares a fim de pacificar o conflituoso e instável panorama político-social, ajudou a consolidar o papel de destaque do país dentro da América Latina, aos olhos haitianos e do mundo (CATAI; OLIVEIRA; PEREIRA, 2015). Nas palavras dos autores:

Na época, o Haiti enfrentava uma realidade conflituosa e instável, marcada pelas consequências da renúncia de Aristide e por altos índices de violência entre gangues rivais e ex-militares. Com duração prevista inicialmente para seis meses, a vulnerabilidade haitiana evidenciou a impossibilidade de estipular uma data concreta para conclusão das atividades da MINUSTAH. Além do maior contingente militar da MINUSTAH, o governo brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério de Relações Exteriores, passou a desenvolver vários projetos de cooperação técnica e científica. (CATAI; OLIVEIRA; PEREIRA, 2015, p.3).

Entretanto, para além da influência da MINUSTAH nessa dinâmica, há também que se levar em consideração o bom momento que o Brasil estava passando com o muito propagado desenvolvimento econômico no final da década passada, além do destaque que o país adquiriu na comunidade internacional, com a repercussão midiática acerca da futura – à época – Copa Mundo em 2014, e dos Jogos Olímpicos em 2016 (FARIA, 2012).

Tais fatores ajudaram a fortalecer a ideia de que o Brasil era uma opção não apenas viável, mas também segura. Essa foi uma importante motivação aos haitianos que emigravam naquele momento em busca de oportunidades de emprego, e perspectivas de reconstrução de um patamar digno de vida, para si e para suas famílias (CASTRO; FERNANDES, 2014). Segundo Thomaz, essas pessoas enxergaram no território brasileiro uma alternativa bastante promissora, “[...] atraídas pela posição do país como um mercado econômico emergente e pelas parcerias que Governo, ONGs e empresas do país vêm firmando no Haiti em projetos de desenvolvimento [...]” (THOMAZ, 2013, p. 133).

Além dos argumentos expostos, um ponto determinante para se pensar a migração haitiana para o Brasil, diz respeito ao desestímulo à migração dos haitianos através do sistemático fechamento das fronteiras em algumas nações desenvolvidas (FARIA, 2012). Nesse sentido:

[...] apesar dos discursos públicos e das ações que buscavam aliviar o sofrimento da população haitiana e contribuir para a reconstrução do país devastado, uma postura menos generosa foi geralmente adotada para com os haitianos que atravessaram fronteiras internacionais em busca de segurança e sobrevivência. Dois exemplos que se destacam, nesse sentido, correspondem às atitudes assumidas pelos Estados Unidos e pela França. No caso do primeiro, apesar de se constituir no principal provedor de ajuda ao Haiti após o terremoto, ele não aceitou os migrantes forçados que se seguiram ao desastre em seu território com base no argumento de que eles não correspondiam à definição de refugiado presente na lei estado-unidense. No caso do segundo, também um doador de destaque, a postura foi bastante próxima, chegando a providenciar o fechamento das fronteiras da Guiana Francesa [...]. (THOMAZ, 2013, p. 132).

A falta de opção em recorrer a esses países, fez com que os haitianos mudassem o perfil migratório. Uma vez que potências de destino preferencias barravam sua entrada, a alternativa foi recorrer a países mais próximos ou com economias em desenvolvimento, dentro da América Latina. Países como Argentina, Bolívia, Venezuela, Colômbia, entre outros, passaram a figurar como destino alternativo. O Brasil, embora não sendo o maior receptor dentre esses Estados, passou também a figurar como um importante país-destino (THOMAZ, 2013).

Dessa forma, compreendendo-se, a partir desse momento, o território brasileiro como opção de imigração, é fundamental realizar uma análise acerca do tratamento jurídico dispensado ao migrante haitiano, quando da sua chegada no Brasil. Busca-se, com isso, identificar o procedimento através do qual esses migrantes foram aceitos no país, bem como identificar o status jurídico reconhecido pelo Estado a estes indivíduos.

3.2 O TRATAMENTO JURÍDICO À IMIGRAÇÃO HAITIANA NO BRASIL

Conforme estudado no título anterior, o Estado brasileiro tornou-se na última década parte integrante da rota migratória haitiana. Pode-se compreender esse fato em decorrência dos desastres naturais ocorridos no Haiti em 2010 - e a incapacidade do Estado de reerguer-se economicamente -, bem como pela relação de cooperação existente entre aquele país e o Brasil, desde 2004, com a instauração da MINUSTAH, pela ONU (ARAÚJO, 2015).

Esses fatores, no entanto, sintetizam as primeiras motivações que fizeram os migrantes haitianos optarem pelo país, como destino. Nos dias atuais, um ponto determinante sobre essa questão, é o grande número de haitianos que aqui já se

fixaram com ânimos permanentes. Essa realidade ajudou a aumentar a expectativa quanto ao Brasil, como sendo um Estado com reais chances de melhoria de vida. Soma-se a isso o fator familiar, já que muitas dessas pessoas quando vieram para cá, não estavam acompanhadas por sua família e, agora, uma vez estabelecidos, desejam reunir-se com as mesmas, empenhando esforços para trazê-los ao seu encontro (FERNANDES; CASTRO, 2014). Tudo isso gera o questionamento acerca de como essas pessoas foram recebidas e acolhidas no território nacional.

Além destes fatores, as migrações econômicas também definiram uma nova dinâmica migratória global. Esse fluxo, desde quando iniciado, só faz crescer ao longo dos anos. Como consequência disso, o Brasil passou a enfrentar dificuldades no recebimento e acolhimento desse contingente de pessoas que aqui chegam em busca de proteção e auxílio na reconstrução de suas vidas (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014).

Entretanto, para que seja possível efetivar essa proteção, primeiramente é necessário atribuir uma classe jurídica ao migrante que adentra o Estado. A separação dos migrantes em classes ajuda a sistematizar a melhor forma de proteção para cada grupo específico. No entanto, ao criar requisitos específicos a serem preenchidos para o reconhecimento de cada categoria, exclui-se também um grande contingente de pessoas que não são elegíveis para essa proteção (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

O caso dos migrantes haitianos que vieram ao Brasil no pós-terremoto de 2010 exemplificam bem essa dinâmica. O momento da chegada dos primeiros haitianos em solo nacional foi bastante conturbado. A falta de estrutura do Estado brasileiro para atender a demanda de pessoas que vieram ao país foi evidenciado em cidades porta de entrada como Brasiléia, no Acre, e Tabatinga, no Amazonas (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014).

Enquanto aguardavam aprovação da solicitação pela Polícia Federal, os haitianos ficavam em abrigos superlotados, com número de pessoas que chegavam a ser cinco vezes maior do que a sua capacidade. A precariedade desses locais era evidenciada pelas baixas condições sanitárias, pela falta de comida e água e pela falta de acesso a cuidados médicos para atender aos que estavam doentes devido às adversidades já enfrentadas no caminho do Haiti até o Brasil (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014).

Além desse cenário, faltava ao imigrante haitiano, naquele momento, uma correta definição acerca do seu status jurídico. Inicialmente, por não haver normativa específica que regulasse essa questão, os haitianos entravam no país como solicitantes de refúgio, tendo como base o caráter humanitário da prestação do Estado. Entretanto, o argumento humanitário não se sustentou por muito tempo, e a necessidade de uma regulação legislativa específica se fez necessária (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014). Acerca dos desafios impostos pela indefinição jurídica quando da chegada maciça de centenas de haitianos no Brasil, os autores apontam que:

O primeiro diz respeito ao tratamento coletivo de situações legalmente individuais, embora tendo consciência de que um dos grandes dificultadores dos movimentos migratórios contemporâneos está no caráter “misto” dos fluxos, ou seja, na medida em que reúne migrantes econômicos, deslocados e refugiados. Com relação aos haitianos, embora a grande maioria se encaixasse de fato na primeira categoria, alguns casos remetiam a situações que poderiam se enquadrar na Lei de Refúgio brasileira. Como exemplo, pode-se citar o relato de um homem ameaçado por sua militância política junto à uma candidata opositora às gangues de Porto Príncipe nas últimas eleições presidenciais (2010-2011). Esse caso foi detectado pelo CNIG (e não pelo Conare). Assim, questiona-se aqui o número de exemplos como esse que permaneceram na invisibilidade em razão das condições nas quais os requerentes foram entrevistados e administrativamente processados. (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014, p.1032).

Nessa linha, a catástrofe ambiental ocorrida no Haiti, mesmo tendo deixado milhares de mortos e desabrigados, e agravado os já existentes problemas na condição de vida precária de boa parte da população e violando direitos humanos, não foi suficiente para caracterizar o elemento de *fundado temor de perseguição*. Desse modo, o entendimento jurídico aceito é de que, embora a condição de vida seja precária em determinado Estado, como no caso do Haiti, estes não são forçados/coagidos a sair do país (OLIVEIRA, 2014).

Nessa base e sob a orientação do ACNUR, foi determinado que os haitianos não poderiam ser reconhecidos como refugiados porque sua situação não correspondia a nenhum dos critérios da lei. Afinal, nem o medo sísmico, nem o surto de cólera, nem a extrema precariedade econômica fundamentavam um “temor” tal como definido pela lei. (VERÁN; NOAL; FAINSLAT, 2014, p.1028).

Dessa forma, ao passo que os primeiros pedidos de refúgio foram acolhidos, tendo em vista o ineditismo da situação da migração em massa haitiana causada pelo terremoto (por força do caráter humanitário da situação à que os haitianos

foram expostos), a partir de janeiro de 2012 foi tomada nova providência acerca do status jurídico dessas pessoas. Esse (des)entendimento normativo marcou a regulação da entrada dos migrantes haitianos, que passaram a ter uma tutela diferenciada, através da Resolução Normativa do CNIg nº 97 de Janeiro de 2012 (VERÁN; NOAL; FAINSTAT, 2014).

A Resolução Normativa nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), foi criada especialmente para regularizar a situação da entrada de haitianos no Brasil, em função desse caráter especial da situação em que se encontravam, e a falta de uma disposição legislativa específica. A Resolução acrescenta uma nova categoria de visto a ser regida pelo artigo 16, do Estatuto do Estrangeiro, conforme dispõe, no artigo 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 1980⁸, por razões humanitárias, [...] nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. (BRASIL, 2012).

Assim, criou-se o Visto por Razões Humanitárias (em decorrência do terremoto⁹), categoria que até então não possuía previsão legal, além das possibilidades discricionárias de concessão estabelecidas no Estatuto do Estrangeiro. O referido visto foi importante nesse primeiro momento da migração haitiana, facilitando o acesso desse povo ao território brasileiro, afastando, em boa medida, a discricionariedade estatal. Por fim, demonstra-se, então, que os haitianos presentes no Brasil estão sob a guarda da Lei 6.815/80, devendo por ele ser protegidos. Essa regra, por certo, exclui aqueles haitianos que conseguiram entrar como refugiados, devido à incerteza de sua categorização no primeiro momento do fluxo migratório.

Dessa leitura, compreende-se que, em tese, todos os migrantes haitianos reconhecidos pelo Estatuto do Estrangeiro gozam dos mesmos direitos que o cidadão brasileiro nato possui, conforme estipulação do artigo 95: “O estrangeiro

⁸ Artigo 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil. (BRASIL, 1980).

⁹ Importa esclarecer que embora um termo vinculado com frequência nos últimos anos, o status de "refugiado ambiental" ainda não é reconhecido juridicamente pela comunidade internacional, ficando assim, a critério do Estado prestar auxílio à estes indivíduos através de outra normativa para regularização da condição dessa classe de migrante (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.” (BRASIL, 1980).

No entanto, ao enquadrar o migrante haitiano como estrangeiro com visto permanente, sob a égide da Lei nº 6.815/80, retoma-se a discussão de fator de extrema importância, já referenciado anteriormente, para que se possa pensar a proteção desse indivíduo: o poder discricionário do Estado brasileiro.

Conforme referenciado, é importante reforçar que ao ser reconhecido como refugiado, o migrante possui uma normativa que oferece requisitos objetivos para o seu reconhecimento, com reduzida discricionariedade, conferindo maior segurança jurídica. Além disso, nos âmbitos nacional e internacional, a sua condição lhe confere proteção mais ampla, fundada nos Direitos Humanos. No caso do estrangeiro, sob a égide da Lei 6.815/80, não se verifica o mesmo grau de proteção, conforme já explanado anteriormente.

Reitera-se que, a efetivação da proteção dos haitianos passa pelos conteúdos jurídicos da condição de migrante, e também pela possibilidade de integração à comunidade para a qual migra. Dessa forma, na próxima seção desse estudo, buscar-se-á fazer uma análise acerca dos esforços estabelecidos pelas organizações internacionais, pelo Estado Brasileiro, e pela sociedade civil, objetivando efetivar a proteção e integração social desses, no Brasil.

3.3 PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DOS IMIGRANTES HAITIANOS: DESAFIOS AO ESTADO BRASILEIRO

O tratamento jurídico e social da questão haitiana no Brasil tem indicado uma série de desafios ao Estado. O que se pode verificar até o presente momento é que esse imigrante foi inserido em categorias jurídicas distintas, o que gera condições distintas de proteção. Dessa forma, foi (e segue sendo) necessário desenvolver medidas para a inserção do grande contingente desses indivíduos na sociedade.

A concessão do Visto Humanitário, reconhecendo a carência do povo haitiano que se via na necessidade de migrar (especialmente após o terremoto de 2010), por não encontrar no Haiti as oportunidades para uma vida digna, conferiu avanços ao tratamento daquele migrante no Brasil. Entretanto o Estado brasileiro ainda enfrenta desafios a serem transpostos, notadamente em relação à integração social dos haitianos (OLIVEIRA, 2015). Nesse sentido:

O que se pode dizer dessa situação é que, se por um lado a entrada dos haitianos é, em alguma medida, facilitada pelo Governo Federal, faltam as condições básicas para a efetiva integração desses imigrantes à sociedade e ao mercado de trabalho no Brasil. Problema que se viu piorado com a vinda, ultimamente, de famílias inteiras o que dificulta não só o acolhimento como a mobilidade para outras cidades do país (OLIVEIRA, 2015, p.146).

Dessa leitura, depreende-se a importância do apoio do Estado na integração do migrante no novo local de residência. São pessoas já fragilizadas, em função de sua condição especial, e que, em um primeiro momento, não possuem a capacidade plena para prover todas as suas necessidades. Além disso, um dos principais desafios no que concerne aos migrantes haitianos (embora não seja exclusividade dos provenientes dessa nacionalidade), se refere aos que adentraram as fronteiras nacionais de forma ilegal. Os reveses apresentados a estes se tornam ainda maiores, visto que não passam pelos procedimentos normais para obtenção de documentos. Dessa forma, são obrigados a trabalharem em condições irregulares, sem proteção da legislação trabalhista, e ganhando menos por seus serviços (OLIVEIRA, 2015).

Ainda, diversos setores apresentam entraves à integração social, como por exemplo, a dificuldade do povo haitiano em acessar institutos acadêmicos no Brasil. Não bastassem as dificuldades advindas da diferença linguística, o haitiano que deseja ingressar em alguma Instituição de Educação Superior em nosso país, enfrenta um sistema extremamente burocrático para ter sua pretensão atendida (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2014). Nesse sentido:

Para se convalidar um diploma universitário no Brasil é necessário que o candidato esteja de posse de todos os documentos, isto é, diploma, histórico escolar e as ementas de todas as disciplinas cursadas. De posse desses documentos, o passo seguinte é providenciar a tradução de todas as páginas dos documentos, somente aceitas por meio de um tradutor juramentado. Os custos podem variar [...] entre R\$ 30,00 a R\$ 100,00, dependendo da cidade onde a pessoa se encontra. O total de páginas de um curso universitário pode variar e a média fica em torno de 50. Além disso, as universidades brasileiras demoram muito tempo para fazer a convalidação, ou seja, o processo é muito moroso, pode demorar anos. (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2014, p.81).

A educação infantil, fundamental ao desenvolvimento da criança e por representar o primeiro contato social fora do contexto familiar, traz barreiras ainda mais desafiadoras do que as impostas ao ensino superior. A questão linguística, em

se tratando de crianças que ainda não dominaram nem o seu idioma nativo, representa o principal desafio, porém, não o único (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2014).

Os sistemas educacionais do Brasil e do Haiti apresentam características e diferenças próprias, e conseqüentemente, não existe como determinar exatamente de que forma os níveis de escolaridade de um país se relacionam com o do outro. Nesse caso, a criança que pretende ingressar em escola no Brasil, deve passar por um exame de conhecimentos, a fim de determinar uma estimativa de qual série deve cursar. O problema, entretanto, é que o número de instituições de ensino que oferecem esse exame de nivelamento é muito baixo (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2014).

Não bastasse a barreira linguística, e a falta de instituições aptas a fazer o teste de nivelamento “[...] várias escolas nem aceitam a matrícula porque os imigrantes não possuem documentos ‘oficiais’ das escolas que estudaram no Haiti.” (COTINGUIBA; COTINGUIBA, 2014, p. 83). Entretanto, essas questões apontadas servem para denotar apenas alguns dos pontos que ainda apresentam oportunidades a serem sanadas, no tocante à proteção e inserção social do haitiano no Brasil.

No entanto, é necessário apontar que, assim como a condição haitiana apresenta inúmeros desafios, ela também enseja a ação de vários atores sociais que buscam contribuir para a solução das adversidades que estes enfrentam no Estado brasileiro. Organizações ligadas à Igreja Católica e ONGs, em especial, tiveram (e ainda tem) um papel fundamental no apoio aos migrantes. Essas entidades atuam em ações que buscam prover abrigo, alimentos, encaminhamento à oportunidades de emprego, aulas gratuitas de Português, e demais ações de caráter humanitário e assistencial ao povo haitiano (OLIVEIRA, 2015).

Dentre essas organizações, a ONU e o ACNUR, em parceria com a sociedade civil, também se configuram como órgãos importantes na busca da efetiva proteção dos migrantes. O ACNUR, em especial, mesmo não sendo diretamente responsável pelo apoio aos haitianos (uma vez que a grande maioria destes não incorporam as características próprias de refugiado), tem importante papel no auxílio a essas pessoas.

Como membro do Conare, o Acnur apontara para o fato de que os haitianos requerentes [...] não possuíam pré-requisitos básicos para serem considerados refugiados. Essa orientação foi determinante no processo de operacionalização do status dos haitianos [...]. Entretanto, o Acnur fizera um trabalho de advocacia, recomendando a não deportação dos haitianos, e, nesse sentido, mobilizou para que uma solução “humanitária” fosse encontrada. (VÉRAN; NOAL; FAINSLAT, 2014, p.1031-1032).

De 2010 para cá, o ACNUR continuou seu trabalho de apoio, agindo em prol dos migrantes haitianos, em ações específicas, em conjunto com outras entidades. Uma parceria promovida em 2013 entre o Alto Comissariado e o Ministério Público do Trabalho (MPT), por exemplo, propunha que o MPT do Amazonas destinasse recursos provenientes de multas trabalhistas aplicadas no estado, para que fossem destinadas a entidades da sociedade civil que trabalhassem em apoio aos haitianos na cidade de Tabatinga (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013).

Os recursos provenientes dessas multas foram então encaminhados a Pastoral da Mobilidade Urbana, que atuava na cidade. Esse dinheiro foi usado para custear a compra de passagem de barco para o transporte de haitianos para a cidade de Manaus (economicamente mais desenvolvida e apta a recebê-los no mercado de trabalho, do que a minúscula e necessitada Tabatinga), onde seriam recepcionados por outra entidade, a Caritas Arquidiocesana, que lhes oferecia hospedagem e comida (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013).

A ONU também possui papel bastante importante dentro dessa questão. A Organização atua em programas de apoio ao povo haitiano residente aqui no país e em ações de reconstrução econômica e social no próprio Haiti - o que, conforme estudado anteriormente, está na gênese dos fluxos emigratórios daquele país. Recentemente, foi noticiado na mídia internacional que o Haiti foi acometido por mais um desastre natural de enormes proporções. O Furação *Matthew*, que atingiu o país em outubro desse ano, deixou um saldo aproximado de 1,4 milhões de pessoas em situação de necessidade de assistência em caráter emergencial. A ONU, conjuntamente com as forças militares brasileiras que se encontram no país em função da MINUSTAH, já está prestando ações de auxílio na reconstrução dos destroços deixados pelo evento climático (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Além deste apoio por parte das organizações internacionais, há que se destacar ainda o avanço acerca do processo de solicitação de visto, bem como concessão dos documentos necessários à estadia do haitiano no Brasil. Atualmente,

esse processo obedece à uma normativa muito mais sistematizada do que aquele que enfrentaram os primeiros migrantes que chegaram por aqui (OLIVEIRA, 2015).

Hoje, os haitianos que desejam migrar ao Brasil, precisam fazer a solicitação de visto ainda no Haiti, na capital Porto Príncipe ou em Quito, junto à Embaixada do Brasil no país. Para tanto, solicita-se a apresentação de documentação pertinente e pagamento de taxa de expedição. Uma vez efetuado o pedido, o solicitante deve aguardar a aprovação ou não do mesmo (HAITIAQUI, 201_).

Caso a resposta seja positiva, o haitiano munido dos documentos necessários vem ao Brasil, e aqui, junto à Polícia Federal e Receita Federal, faz o encaminhamento e liberação dos documentos (Visto, CPF, etc.) necessários para a regularização de residência em solo nacional. Munidos dessa documentação, o haitiano poderá encaminhar a Carteira de Trabalho, a Carteira de Habilitação, o Cartão do SUS e demais documentos que necessitar (HAITIAQUI, 201_).

É uma garantia com a qual o migrante já deixa seu país, ciente de que terá aqui, o suporte necessário para a sua inserção na vida social. Situação completamente distinta dos haitianos que aqui se encontravam no pós-terremoto. Estes passavam meses no aguardo da aprovação ou denegação do pedido de entrada e, ainda, enfrentavam desafios altamente burocráticos para obtenção de documentos nacionais (VÉRAN; NOAL; FAINSLAT, 2014).

Dessa forma, embora existam inúmeros desafios para que se possa falar em uma completa integração e efetiva proteção do migrante na sociedade brasileira, percebem-se os esforços empreendidos tanto pelo governo do Estado, bem como por organizações internacionais e pela sociedade civil, na tentativa de solucionar essa problemática.

CONCLUSÃO

A temática das migrações, na sociedade globalizada de hoje, é uma realidade incontornável. Migrantes, imigrantes, emigrantes, refugiados, apátridas, asilados, são expressões que já estão inseridas no vocabulário cotidiano das nossas interações sociais. Frente a isso, é necessário compreender de que maneira as ciências jurídicas tratam essa realidade.

Os fluxos migratórios são uma realidade universal, e as motivações que embasam o desejo de migrar são os mais diversos. As políticas de migração encontram-se em evidência nas agendas dos Estados. O Brasil, especialmente após 2010, viu-se como um importante ator dentro do panorama mundial de migrações, com a chegada em nossas fronteiras, de centenas de haitianos buscando proteção e abrigo. Dessa forma, buscou-se compreender em que medida as normativas concernentes às questões migratórias, oferecem condições suficientes para a realização da proteção e da integração dos migrantes haitianos que adentram no território brasileiro.

A partir desse questionamento, estabeleceram-se alguns objetivos a fim de responder à pergunta da pesquisa. Dessa forma, primeiramente, procurou-se estudar a dinâmica dos movimentos migratórios globalizados, analisando as principais características, e motivações, que definiram os ciclos migratórios ao longo do século XX, até os dias atuais. Essa reflexão é importante para que se possa identificar as diversas classes de migrantes, de acordo com suas especificidades. Assim, estudou-se a categorização dessas classes de migrantes, quais seus elementos definidores, e qual a normativa internacional específica a reger cada caso.

Resulta dessa análise que, por mais que existam orientações que versam acerca de migração, no âmbito internacional, elas não compreendem o migrante como um todo. Sua efetividade só se concretiza ao dividirem este em suas diversas classes. Esse enfoque genérico da concepção de migrante - embora possa indicar que seja benéfico às categorias citadas, quando subjetivamente entendidas -,

enfraquece a ideia ampla da migração. Isso impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, minimizando a efetividade das já existentes.

Percebe-se, entretanto, que existe um apoio conjunto de diversos atores em nível internacional, que buscam amenizar essas lacunas deixadas pela normativa. Organizações como o ACNUR, a ONU, a OIM, bem como as ONGs, buscam através de ações conjuntas com os governos dos Estados, efetivar a proteção dos direitos das pessoas em movimento, conjuntamente com a erradicação os fatores que causam a migração, em primeiro lugar.

Em um segundo momento, traz-se a discussão das questões migratórias no âmbito estatal brasileiro, perquirindo se a normativa interna de proteção concernente ao migrante oferece as condições para sua concretização. Com a análise da Lei 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), que é a lei vigente a tratar acerca do estrangeiro, é possível identificar uma forte carga discricionária por parte do Estado.

Verificou-se que o migrante, na compreensão do Estatuto, é representado como uma ameaça externa, da qual o Estado deve ser resguardado. Pela lógica dessa Lei, os interesses estatais estão em patamar superior aos do estrangeiro imigrante. A proteção ao migrante está diretamente condicionada à conveniência deste para o Estado. A leitura do Estatuto é de que, se o Estado assim o desejar, ele pode proceder com a saída compulsória do estrangeiro do seu território, sob a justificativa da *não conveniência* aos interesses nacionais.

Evidenciando a ideologia defasada que embasa do Estatuto do Estrangeiro, a Lei 9.474 de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, traz uma concepção muito mais inclusiva e protetora daqueles que recebem sua tutela. No entanto, é exatamente um dos pontos mais relevantes acerca dessa lei: o reconhecimento como refugiado, está atrelado ao preenchimento de requisitos específicos, que caracterizam essa condição.

Quando reconhecidos como refugiados, os imigrantes possuem uma lei muito mais completa e protetiva dos seus direitos, que prioriza a segurança e a efetividade das garantias asseguradas a esses indivíduos. O caso mais evidente de contraposição ao entendimento do Estatuto do Estrangeiro é o que diz respeito à retirada dos refugiados de dentro do território.

A lei 9.474/97 define, enfaticamente, que o indivíduo reconhecido como refugiado, ou solicitante, não poderá ser devolvido ao país violador, enquanto persistirem perigos à sua integridade física e mental, ou à sua liberdade. Tampouco

poderá ser enviado a qualquer outro Estado em que possa vir a sofrer qualquer uma dessas perseguições devido às suas características definidoras enquanto pessoa como raça, nacionalidade, sexualidade, crenças, visão política, etc.

Essa mesma concepção é vista no Projeto de Lei nº 2.516/15, também conhecido como a nova Lei de Migração. Se aprovada, essa Lei trará uma visão completamente diferente da legislação atualmente vigente. A motivação desse Projeto encontra ecos nas mesmas garantias fundamentais estabelecidas pela Lei que regula o refúgio.

Um ponto a se destacar é o contexto social em que o projeto foi desenvolvido. O Estatuto do Estrangeiro foi criado em 1980, em plena Ditadura Militar, oito anos antes da promulgação da Constituição Federal (que veio para assegurar direitos e garantias fundamentais a nacionais e a estrangeiros). O Projeto de Lei vem à luz em uma sociedade que, apesar de ainda ter muito a evoluir, já não se coaduna mais com aquela da década de 1980, especialmente no sentido constitucional.

A construção normativa hoje é outra. O Projeto de Lei evidencia isso, ao trazer amplo respeito aos direitos humanos, à liberdade política, cultural e sexual dos indivíduos, ideais que estão em consonância com aqueles estipulados pela Carta Constitucional. Percebe-se, dessa forma, pela análise dos três textos legais analisados que, apesar dos inúmeros desafios que a normativa vigente ainda apresenta, já existem esforços legislativos apontando para uma nova compreensão acerca do tratamento dispensado aos migrantes, no Brasil.

A última parte do trabalho foi dedicada a analisar a condição dos haitianos que residem no país, bem como o tratamento dispensado a esses migrantes. Inicialmente, refletiu-se acerca das motivações que impulsionaram a emigração do Haiti ao longo dos últimos anos, perquirindo as possíveis razões para que estes enxergassem o Brasil como um destino viável. Percebe-se que os motivos que buscam responder essas questões mudaram ao longo dos anos. Se a primeira grande massa de haitianos que chegou ao Brasil veio impulsionada pela catástrofe ambiental que acometeu o Haiti em 2010, os recentes fluxos migratórios de haitianos possuem razões distintas, como econômicas e de reunião familiar.

Na atualidade, uma importante parcela desse contingente migra por razões econômicas, enxergando no Brasil uma oportunidade de melhoria de vida. Soma-se a isso o fato de que um grande número de haitianos já fixou aqui residência com ânimo permanente, consolidando essa percepção. Ainda, em função desse ânimo,

muitos familiares dos imigrantes vêm para o Brasil exatamente para reunir-se com seus consanguíneos.

O grande contingente de haitianos que veio ao Brasil desde 2010 trouxe consigo diversos desafios a serem transpostos, legislativos e sociais. Inicialmente, em função da inexatidão acerca do status jurídico para reconhecimento dessas pessoas, uma parcela das primeiras levadas foi reconhecida como refugiados, enquanto outros acabaram entrando no país de forma irregular.

Em função disso, em Janeiro de 2012, o CNIg criou uma categoria de visto de caráter humanitário, através da Resolução Normativa nº 97. Entretanto, apesar de o referido visto implicar em um avanço normativo, a Resolução mantém esses haitianos sob a tutela do Estatuto do Estrangeiro, que, conforme se verificou, é um documento legislativo defasado e fora de sintonia com a realidade social atual. Além disso, a Resolução Normativa nº 97/2012 trata-se de um documento instituído por um ato de órgão administrativo, que pode ser revogado a qualquer momento, se for de conveniência do Estado.

Dessa forma, buscou-se compreender como as organizações internacionais e governamentais, e a sociedade civil atuam a fim de garantir a efetiva proteção dos imigrantes. Percebe-se que, apesar de grandes esforços e ações conjuntas entre os entes que atuam em diversas frentes buscando dirimir as barreiras impostas à população haitiana, ainda existem imensos desafios a serem transpostos. Muitos dos haitianos que residem atualmente no Brasil, não tem acesso a garantias fundamentais para que possam estabelecer-se aqui de forma digna. Além disso, os entraves burocráticos e as dificuldades advindas da pouca habilidade com a língua portuguesa têm dificultado o acesso a serviços como educação, saúde e a inserção no mercado de trabalho.

A partir das análises e discussões empreendidas, bem como os resultados alcançados, compreende-se que a hipótese levantada resta confirmada, uma vez que as normativas têm se demonstrado relativamente suficientes à proteção dos migrantes. Entretanto, ainda não é possível, falar-se em uma proteção integral. Verifica-se que, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, o sistema jurídico ainda carece de legislações com alcances mais amplos, prevendo não só normas de proteção, mas mecanismos de para efetivá-las.

A normativa internacional apresenta desafios no tocante à compreensão do migrante em sua complexidade, e não apenas em suas classes individualizadas, ao

passo que a nacional, especialmente, se mostra bastante atrasada, e em diversos aspectos é falha em assegurar a segurança necessária. Constatou-se que ainda existe um longo caminho a ser traçado para que seja possível pensar em uma proteção integral que entenda os imigrantes (haitianos, e de modo geral, de qualquer nacionalidade) em suas particularidades. O viés do Estatuto do Estrangeiro é claramente protecionista dos interesses do Estado, em detrimento da proteção ao indivíduo estrangeiro.

Por outro lado, verificou-se, também, que existem esforços que procuram amenizar esses desafios normativos, como a proposição do Projeto de Lei nº 2.516/15, que busca trazer uma visão mais humanista e com um espectro mais amplo de proteção, em consonância com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de Direitos Humanos. A própria mudança do termo *estrangeiro* para *migrantes*, já aponta para esse sentido. Caso aprovada, essa Lei instituirá uma política migratória regida por princípios humanitários, de combate a preconceitos, xenofobia e demais discursos de ódio, ressaltados pelo artigo 3º do Projeto, na busca por uma sociedade mais igualitária. Além disso, evidencia a busca pela promoção de uma política acolhedora não apenas por parte do Estado, mas também da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **About us.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/about-us.html>>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Breve histórico do ACNUR.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **O que é a apatridia?** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/o-que-e-a-apatridia/>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Promoting refugee protection.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection.html>>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Quem pode ser considerado refugiado?** Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Refugiado ou Migrante?** O ACNUR incentiva a usar o termo correto. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

ANDRADE, William Cesar de; MILESI, Irmã Rosita. Atores e ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília, p. 23-47, 2010. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira Selmi; JUBILUT, Liliana Lyra. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, p.275-294, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2016.

ARAÚJO, Adriano Alves de Aquino. **Reve de Brezil: A inserção de um grupo de imigrantes haitianos em Santo André, São Paulo – Brasil.** 2015. 173f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Adriano%20Ara%C3%BAjo.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2016.

BAUMANN, Zygmunt. **Tempos Líquidos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BRASIL. Portal Brasil. **Concessão de visto humanitário para haitianos é prorrogada.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada>>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 08 set. 2016.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. **Entenda as diferenças entre refúgio e asilo.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. **Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.471, 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: 01 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.516, de 04 de Agosto de 2015.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5FF68F508470D083E6F5956F683B40D9.proposicoesWebExterno2?codteor=1366741&filenome=PL+2516/2015>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Refugiados e CONARE.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa CNIG nº 97/2012.** 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. Disponível em: <http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2882_149_13-01-12_trabalho.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. **Em nome da democracia:** a OEA e a crise haitiana - 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

COTINGUIBA, Geraldo Castro. **Imigração haitiana para o Brasil:** a relação entre trabalho e processos migratórios. 2014. 155f. Dissertação (Mestrado em História e Estudos Culturais). Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2014. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/sites/diversitas.fflch.usp.br/files/G.C.%20Cotinguiba%20-%20Imigra%C3%A7%C3%A3o%20Haitiana%20para%20o%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2016.

COTINGUIBA, Marília Lima Pimentel; COTINGUIBA, Geraldo Castro. Imigração haitiana para o Brasil: os desafios no caminho da educação escolar. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.17, n.33, p. 61-87, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2843>>. Acesso em: 17 out. 2016.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

FANTAZZINI, Orlando. **Políticas públicas para as migrações internacionais**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

FARIA, Andressa Virgínia. **A diáspora haitiana para o Brasil: o novo fluxo migratório (2010-2012)**. 2012. 139f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/TratInfEspacial_FariaAV_1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2016.

FERNANDES, Duval (Coord.); CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. **Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral**. Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <http://obs.org.br/cooperacao/download/34_7a099729afe2d4aaf109503e6daf3908>. Acesso em: 03 out. 2016.

Fogo no mar. Direção de Gianfranco Rosi. Itália. Imovision, 2016. 1 filme (114 min.): leg., color.; digital.

GALLO, Priscila Marchiori dal; MARANDOLA JR., Eduardo. Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração. **Revista Brasileira de Estudos da População**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 407-424, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v27n2/10.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília, p. 48-58, 2010. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

HAITIAQUI. **Informações aos imigrantes**: documentação. Disponível em: <<http://www.haitiaqui.com/br/documentacao>>. Acesso em: 05 out. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 08 set. 2016.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 09 set. 2016.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. Disponível em:

<<http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/MIGRA%C3%87%C3%83O-NO-MUNDO.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

MARTINE, George. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a01.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

NEW YORK TIMES. **The shame of America's family detention camps**. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/02/08/magazine/the-shame-of-americas-family-detention-camps.html?_r=1>. Acesso em: 05 fev. 2016.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Os invasores: as ameaças que representam as migrações subsaariana na Espanha e haitiana no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 135-155, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-135.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

OLIVEIRA, Ariel; CATAI, Heloisa; PEREIRA, Letícia. Haiti: A atual conjuntura da MINUSTAH e o Brasil. **Série Conflitos Internacionais**, v. 2, v. 3, p. 1-6, jun. 2015. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/v-2-n-3-haiti-atual-conjuntura.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Apoie o Haiti**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/campanha/apoie-o-haiti/>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Crise na Síria: apelo emergencial**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/campanha/crise-siria/>>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de Dezembro de 1948**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **História da Organização**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em: 09 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/>>. Acesso em: 08 set. 2016.

OIM. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Assisted Voluntary Return and Reintegration.** Disponível em: <<https://www.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil.** Brasília: ONUBR, 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Counter-trafficking.** Disponível em: <<https://www.iom.int/counter-trafficking>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **IOM History.** Disponível em: <<https://www.iom.int/iom-history>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Our Work.** Disponível em: <<https://www.iom.int/our-work>>. Acesso em: 19 set. 2016.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. Soberania estatal e o direito do migrante internacional: antinomia irresolúvel? **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 118, nov. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13776>. Acesso em: 09 set. 2016.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Haiti: a soberania dos ditadores.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

_____, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional.** 2012. 252f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-145.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.

TÉLÉMAQUE, Jenny. **Imigração haitiana na mídia brasileira: entre fatos e representações.** 2012. 95f. Monografia (Graduação em Comunicação). Universidade

Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/08/jenny-haitianos-mono.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

THOMAZ, Diana Zacca. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/view/56732>>. Acesso em: 03 out. 2016.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **UNODC on human trafficking and migrant smuggling**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?>>. Acesso em: 23 set. 2016.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana Rocha. Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil. **Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

VÉRAN, Jean-François; NOAL, Débora da Silva; FAINSTAT, Tyler. Nem refugiados, nem migrantes: a chegada dos haitianos à cidade de Tabatinga (Amazonas). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 4, p. 1007-1041, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n4/0011-5258-dados-57-04-1007.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **A produção da vida nua no patamar de (in) distinção entre direito e violência**: a gramática dos imigrantes como “sujeitos de risco” e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem. 2014. 276f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4752/MaiquelWermuth.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 dez. 2016.