MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A MIGRAÇÃO HAITIANA RECENTE PARA O BRASIL: BASES TEÓRICAS E INSTRUMENTOS POLÍTICO-JURÍDICOS

José Antônio Peres Gediel
Professor Titular da Universidade Federal do Paraná
coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/UFPR
Coordenador do Programa de Extensão e Pesquisa
Política Migratória e Universidade Brasileira.

Melissa Martins Casagrande
Doutora em Direitos Humanos e Pluralismo
Jurídico pela McGill University, Canada.
Colaboradora do Programa de Extensão e
Pesquisa Política Migratória e Universidade Brasileira.

RESUMO:

Propõe-se uma análise das bases teóricas das medidas de cunho humanitário relacionadas à migração haitiana recente para o Brasil, assim como das resoluções programáticas e instrumentos político-jurídicos que tais medidas ensejam à luz do contexto axiológico dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Ao lado disso, procede-se a uma reflexão teórica sobre os fundamentos clássicos da razão humanitária. Analisam-se a peculiaridade do caso haitiano e a sua relação com a posição brasileira no cenário internacional na última década assim como a implementação inédita e excepcional no Brasil do visto de permanência por razões humanitários em face da instabilidade sociopolítica exacerbada pelo terremoto que assolou o Haiti em 2010. Apresenta-se a atual conjuntura politico-legislativa brasileira com relação aos instrumentos que garantem a proteção a migrantes em situação de vulnerabilidade como os refugiados e portadores de visto humanitário. Ressalta-se a relevância do processo de proteção regional instaurado pela Declaração de Cartagena de 1984 e pelas declarações subsequentes que marcam seus dez, vinte e trinta anos de vigência no âmbito da implementação da proteção oferecida por meio do visto humanitário.

PALAVRAS-CHAVE: migração, visto humanitário, Haiti, Brasil

ABSTRACT:

This study proposes an analysis of the theoretical framework of the humanitarian instruments related to the recent Haitian migration to Brazil as well as an analysis of the programmatic resolutions and legal and political tools in light of the axiological context of Human Rights and International Humanitarian Law. The peculiarity of the Haitian case is analysed in relation to Brazil's newfound place in the international arena in the last decade. The analysis encompasses the unprecedented and exceptional implementation of the visa for humanitarian purposes due

to the social and political instability exacerbated by the earthquake that beset Haiti in 2010. The current legal and political status in Brazil in relation to the instruments that guarantee the protection of vulnerable migrants such as refugees and holders of humanitarian visas is presented. The relevance of the protection process spearheaded by the 1984 Cartagena Declaration and the ensuing declarations that mark its tenth, twentieth and thirtieth anniversaries is highlighted in the context of the implementation of the protection granted by means of the humanitarian visa. A critical analysis of the implementation of classic humanitarian practices within the Brazilian context is proposed.

KEY WORDS: migration, humanitarian visa, Haiti, Brazil

O estreitamento das relações entre Brasil e Haiti remonta, pelo menos, a 2004, na sequência de uma guerra civil provocada pelo terror do regime militar e pela instabilidade política do governo Jean-Bertrand Aristide. O terremoto, que mais tarde serviu e ainda serve de justificativa para a política migratória humanitária brasileira, só veio a ocorrer em 2010.

A atuação brasileira de cunho humanitário, naquele país, se deu, inicialmente, por meio de uma intervenção militar, para minimizar e impedir conflitos armados, e as tropas brasileiras passaram a atuar com o beneplácito da ONU. A Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti, ou MINUSTAH, por sua sigla em francês, é comandada desde o princípio pelas Forças Armadas brasileiras, que também detém o maior efetivo em solo haitiano. Essa atuação contribuiu para a produção de certa imagem que a população haitiana tem do Brasil, além de requalificar a posição brasileira no plano da política humanitária.

No dia 12 de janeiro de 2010 um forte terremoto assolou o Haiti, um país já debilitado pela instabilidade política e, consequentemente, social. A precariedade das condições de habitação exacerbou a catástrofe natural que afetou 3.5 milhões de pessoas, incluindo os 2.8 milhões de habitantes da capital Port-au-Prince. O governo do Haiti estima que 60% dos edifícios administrativos do governo foram destruídos, assim como 80% das escolas em Port-au-Prince e 60% das escolas em outras regiões do país. A ONU (2011) estima que a prejuízo financeiro causado pelo terremoto é de 7.8 bilhões de dólares americanos, o que equivale a mais de 120% do Produto Interno Bruto do Haiti em 2009.

Calcula-se que logo após o terremoto de 2010 (ONU, 2014), o deslocamento interno no país chegou a 2.3 milhões de pessoas que passaram a viver em acampamentos, muitos dos quais em zonas de risco ambiental sujeitos a enchentes e furacões que periodicamente assolam a região. Avalia-se que até julho de 2014, 104.000 pessoas continuam internamente deslocadas e vivendo em 172 acampamentos espalhados pelo país. Desses, aproximadamente 70.000 não fazem parte de nenhum programa de retorno ou reassentamento interno.

Após o terremoto de 2010, aumentou a demanda de ajuda humanitária dos haitianos em relação às tropas brasileiras lá sediadas, e o Brasil se apresentou como um destino possível para os migrantes haitianos. Por outro lado, as baixas taxas de desemprego do Brasil, naquele momento, tornavam difícil a contratação de trabalhadores brasileiros para determinados setores de produção, em que o trabalho é extremamente penoso, tais como frigoríficos, construção civil (inclusive de usinas hidrelétricas) e movelaria. Essa conjuntura nacional fez com que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vislumbrasse um espaço de absorção de trabalhadores haitianos por esses setores, e alguns empresários se dispuseram a admitir trabalhadores haitianos, formalmente.

Por essas razões, a política brasileira de migração específica para cidadãos haitianos foi formulada pelo Ministério da Justiça, mas executada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). A criação de um visto humanitário somente para cidadãos haitianos foi extremamente inovadora, pois pôs em prática a atenção a pessoas que precisam de proteção em virtude de causas ambientais e(ou) desastres naturais, conforme os princípios estabelecidos na Declaração de Cartagena de 1984, que define uma política humanitária regional, no âmbito dos países latino-americanos.

Propomos aqui uma análise das bases teóricas que inspiram as medidas de cunho humanitário relacionadas à migração haitiana recente para o Brasil, assim como das resoluções programáticas que tais medidas ensejam à luz do contexto axiológico dos Direitos Humanos e do Direito Internacional em suas esferas regional (Interamericana) e global.

DIREITO HUMANITÁRIO NO BRASIL: O NOVO DEFASADO

A evolução sociopolítica do ordenamento jurídico brasileiro com a redemocratização do Estado e promulgação da Constituição de 1988 traz um novo paradigma ideológico de pluralismo e diversidade que progressivamente altera a orientação político-legislativa brasileira concernente aos Direitos Humanos e à proteção humanitária. Por exemplo, a promulgação da Lei n.º 9.474 em 1997, também conhecida como Lei do Refúgio, incorpora no ordenamento jurídico brasileiro a Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 e pauta o estreitamento das relações entre o Brasil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A promulgação da Lei do Refúgio, bem como a cooperação entre o Estado brasileiro e o ACNUR, resultou em aumento considerável do número de pedidos de refúgio e o reassentamento de refugiados no Brasil nas últimas décadas. O reassentamento é uma

das soluções duradouras para aqueles refugiados que, por questões de segurança ou integração, não podem permanecer no primeiro país de acolhida nem retornar ao país de origem.

A Lei do Refúgio determina em seu art. 1 que será reconhecido como refugiado:

> Todo o indivíduo que por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual e não possa ou não queira acolher-se à proteção do referido país. Também poderá ser concedido o status de refugiado ao cidadão estrangeiro que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade.

É importante ressaltar, que a Lei do Refúgio brasileira, assim como muitos outros países latino-americanos, adota a definição ampliada de refugiados estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984, que considera a *violação generalizada de direitos humanos* como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado, o que aumenta não apenas a proteção oferecida como também o número de beneficiários.

A chegada progressiva de refugiados e os fluxos migratórios expressivos por razões humanitárias, principalmente do Haiti, colocaram à prova a incipiente legislação brasileira proponente do acolhimento e inserção social de migrantes em situação de vulnerabilidade embasada em princípios de Direitos Humanos e do Direito Humanitário.

Consequentemente, o tímido progresso da legislação brasileira iniciado no final dos anos noventa tem sido constantemente desafiado a ampliar sua magnitude e alcance. Ao aumento das postulações de refúgio e permanência em caráter humanitário soma-se o aumento dos fluxos migratórios por razões econômicas e de outra natureza provenientes principalmente dos países do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile – e de cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Os fluxos migratórios recentes também colocaram à prova a antiquada legislação vigente embasada na defesa da segurança nacional e que atualmente regula a chegada e documentação de estrangeiros. Esse espaço, que é ao mesmo tempo novo e defasado, representa um dos maiores paradoxos da resposta brasileira aos grandes fluxos migratórios recentes. Da mesma forma, a cultura institucional na prestação de serviços públicos a migrantes e refugiados, que incluem acolhimento e inserção social, segue o viés da legislação que disciplina a entrada e permanência de estrangeiros anterior à Constituição de 1988 e aos marcos de referência para proteção de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade estabelecidos na América Latina e globalmente.

CARTAGENA: REGIONALIZAÇÃO CONCEITUAL E COOPERAÇÃO SUL-SUL

A Declaração de Cartagena surge em meados dos anos oitenta com o principal objetivo de responder pragmaticamente à grave crise de pessoas refugiadas e internamente deslocadas que à época assolava a América Central. O espírito da Declaração de Cartagena surge da tradição latino-americana de garantia do direito de asilo somada à necessidade prática de suprir a ineficácia dos parâmetros internacionais para responder às particularidades da crise na região. Por um lado, a definição restritiva dos instrumentos globais não abarcava todas as pessoas vulneráveis e carentes de proteção e, por outro, a maioria dos países envolvidos no processo não havia participado do desenvolvimento do regime global de refúgio e, consequentemente, não era signatário dos instrumentos internacionais de proteção por conta dos regimes políticos em vigor.

Além de endossar a definição de refúgio contida na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena (1984) também considera como refugiados e, consequentemente, estende a devida proteção a pessoas que:

> Tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçados pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A Declaração de Cartagena oferece uma definição ampliada de proteção ao mesmo tempo em que encoraja a cooperação ativa de Estados de toda a América Latina para que os objetivos propostos sejam alcançados. Muito embora seja um instrumento sem aplicabilidade direta no âmbito do Direito Internacional, a grande maioria dos países da região incorporou os princípios contidos na Declaração de Cartagena em sua legislação nacional.

A prevalência sistemática da aplicação dos princípios contidos na Declaração pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos também contribui para o estabelecimento de um marco regional de proteção ampliado que estabelece uma linguagem comum e atende às necessidades particulares do continente.

Reed-Hurtado afirma que a Declaração de Cartagena sobre Refugiados é uma das maiores conquistas no processo de desenvolvimento de um regime de proteção na América Latina. Segundo o mesmo autor, o processo iniciado pela Declaração promoveu com sucesso o estabelecimento e a consolidação de práticas e princípios humanitários no âmbito da prática administrativa e legislativa dos Estados que a adotam (2003: 4-10).

A Declaração ressalta ainda que as práticas e os princípios nela contidos emergem da interação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados e que a proteção adequada só ocorre de forma plena quando estes três ramos do Direito convergem. A Declaração também reitera o princípio de *non-refoulement* como pedra angular de proteção internacional e determina o seu reconhecimento e respeito como um princípio de *jus cogens.* Em outras palavras, o princípio de *non-refoulement* (a não repulsão ou 'devolução') é, nesses termos, considerado uma norma peremptória imperativa do direito internacional, inderrogável pela vontade das partes.

Os processos estabelecidos no continente americano pela Declaração de Cartagena e pelas declarações subsequentes, que marcam seus dez, vinte e trinta anos de vigência, são bastante semelhantes aqueles ocorridos no continente africano. A Convenção da Organização dos Estados Americanos que Regula Aspectos Específicos de Problemas dos Refugiados na África, a Declaração de Cartagena e a Convenção Africana reconhecem a singularidade da necessidade de proteção e de respostas a essas necessidades de proteção que tem lugar no Hemisfério Sul e que não necessariamente se enquadram nos padrões eurocêntricos, que até então dominavam a normatização das diretrizes internacionais.

Reed-Hurtado enfatiza que os sistemas interamericano e africano alteram o ângulo pelo qual a necessidade de proteção é analisada. Enquanto a definição global estabelecida pela Convenção de 1951 está centrada em elementos subjetivos e individualizados, as definições regionais centram-se em elementos objetivos como violência generalizada, agressão estrangeira, violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (2013: 12).

Enquanto as noções de vulnerabilidade e necessidade de proteção, tais quais expressas nos instrumentos globais de características eurocêntricas são uma resposta a uma eventual 'falha isolada no sistema estatal', nos sistemas regionais tais noções podem ser interpretadas em resposta a uma 'falha total do sistema estatal' em proteger seus próprios cidadãos.

O processo impulsionado pela Declaração de Cartagena comprova e espelha a evolução e a necessidade inerente de adaptação do modelo interamericano de proteção a pessoas refugiadas, internamente deslocadas ou em outras situações de vulnerabilidade que se encontrem fora de seu país de nacionalidade ou de residência habitual.

A Declaração de San José, também conhecida como Cartagena +10 e firmada em 1994, ressalta a necessidade de proteção de pessoas internamente deslocadas e promo-

ve a consideração holística (gênero, idade, etnia) da vulnerabilidade das pessoas que necessitam de proteção. Igualmente em consonância com a realidade vivida no momento de sua assinatura em 2004, a Declaração e o Plano de Ação do México, também conhecidos como Cartagena +20 salientam a necessidade de fortalecimento de mecanismos de proteção na região andina, a apatridia, a circulação de pessoas em áreas de cooperação econômica, assim como o deslocamento forçado de pessoas em virtude de instabilidade política na região do Caribe.

O processo tem prosseguimento com a Declaração de San José e o Plano de Ação do Brasil, também conhecidos como Cartagena +30 e firmados em 2014. Cartagena +30 reconhece expressamente a tendência dos últimos trinta anos em abrir o processo a novos desafios que surgem no continente e demandam reconhecimento de proteção, bem como a consequente implementação de soluções inovadoras em resposta à necessidade de proteção.

Cartagena +30 propõe a necessidade de aprimorar as diretrizes de proteção pertinentes a crianças e adolescentes no âmbito da proteção internacional, e daqueles deslocados em virtude de mudanças climáticas e desastres naturais. Cartagena +30 também incentiva a mobilidade de migrantes entre Estados que possuem acordos de cooperação econômica e mobilidade, a exemplo do Mercosul.

Acontecimentos geopolíticos e a singularidade do sistema estabelecido e promovido pelo marco referencial de Cartagena demandam a criação e implementação de instrumentos jurídicos de proteção em que os princípios de Direitos Humanos e de Direito Humanitário são indissociáveis. Nessa perspectiva, o direito à permanência no Brasil de cidadãos haitianos por razões humanitárias (visto humanitário) seria um produto deste processo.

A implementação inédita da modalidade do visto humanitário para haitianos no Brasil atende à necessidade da proteção humanitária dos cidadãos haitianos devido ao cerceamento do exercício de seus Direitos Humanos em virtude da histórica instabilidade política exacerbada por um desastre natural de grandes proporções.

A observação do princípio de *non-refoulement* na concessão do visto humanitário para qualquer haitiano que ingresse no Brasil regular ou irregularmente, é um exemplo da extensão de uma prática humanitária que visa à preservação da dignidade humana e à busca da consolidação dos Direitos Humanos em terras estrangeiras, já que o país de nacionalidade passa por circunstâncias de grave perturbação da ordem pública.

O contexto de aplicação do visto humanitário engloba inúmeros aspectos axiológicos de Cartagena e das declarações e dos planos de ação posteriores que compõem seu marco referencial. O visto humanitário surge como uma terceira via de proteção que

diferencia seus beneficiários do migrante que não requer proteção especial sem tampouco equiparar a necessidade de proteção do detentor do visto humanitário à necessidade de proteção daqueles que objetiva e individualmente exigem a proteção como refugiados sob a égide da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

A preservação da dignidade humana e o acesso aos direitos fundamentais não se materializam com a simples emissão de um visto de permanência por razões humanitárias. O reconhecimento da vulnerabilidade e a intenção de proteção não são suficientes para oferecer proteção de fato. O descompasso entre a proteção de direito e a proteção de fato enseja, portanto, uma crítica no contexto brasileiro às práticas clássicas do Direito Humanitário.

Considerando o espaço político-jurídico brasileiro em que o visto humanitário para cidadãos haitianos é concedido assim e a carência de instrumentos para efetiva implementação dos princípios humanitários, é possível levantar reflexões e questionamentos.

A *raison d'être* do visto humanitário e da concessão do refúgio afasta a compreensão generalizada que a migração é um fim em si mesmo. Em estudo sobre esta temática em face do cotidiano migratório, Gediel & Friedrich (2014: 2) afirmam que a política migratória brasileira deve assimilar as conquistas democráticas na operacionalização dos processos migratórios, como a observância do devido processo legal nos procedimentos administrativos desde a entrada dos migrantes em território nacional, e que se fomente uma cultura institucional que crie um ambiente propício a prevenir a consolidação de uma cultura excludente e discriminatória.

O visto humanitário foi amplamente reconhecido como uma solução positiva pela Declaração de San José e pelo Plano de Ação do Brasil - Cartagena +30. A eficácia de sua implementação efetiva, no entanto, depende de mudanças na cultura institucional e da implementação de políticas públicas que considerem a multiplicidade das migrações (refúgio, permanência por razões humanitárias) evitando um tratamento homogêneo das políticas propostas.

CRÍTICA CONCEITUAL: AS PRÁTICAS CLÁSSICAS E O CONTEXTO BRASILEIRO

A crítica ao conceito e às práticas clássicas do Direito Humanitário moderno, realizada por Didier Fassin, na sua obra "La raison humanitaire" (2010), pode servir para a análise da recente migração haitiana para o Brasil. Nesse livro, Fassin examina nove episódios ocorridos entre os anos 1990 e 2000, que se inscrevem no que ele denomina

"momento humanitário da história contemporânea", e põem em questão a moral humanitária em sua articulação e concretização pela política.

O estudo desses casos serviu para investigar as origens e o sentido atual das ações humanitárias, seus impactos sobre os indivíduos e realidades locais e sua inserção no panorama global. A análise da moral humanitária por Fassin derivou dos sujeitos e dos lugares em que as ações acontecem sem se limitar à discussão de seus princípios e fins.

A pesquisa também teve como objetivo submeter a moral, a política e as ações humanitárias à prova de uma "etnografia", passando por estudos de casos, decisões e consequências das práticas humanitárias, em situações de alta complexidade e vulnerabilidade, ultrapassando os discursos da "moral humanitária da atualidade".

A reflexão de Fassin, ao situar a moral humanitária no campo da política internacional e nacional, revela uma série de ambiguidades encobertas pelo discurso moralista humanitário, para indicar que existem outras motivações que não são explicitadas, a começar pela necessidade de conter e excluir determinados contingentes humanos, para tornar possível, no marco da política, a efetivação das ações humanitárias.

A efetivação das políticas humanitárias, segundo esse autor, demanda escolhas que não podem ser validadas pela própria razão humanitária, que se pretende universal, includente, aberta ao sofrimento do outro e fundada na compaixão. Esses dilemas entre a moral, a razão humanitária e a política se tornam visíveis, por exemplo, na questão da elegibilidade em relação tanto de áreas em que devem ocorrer as ações como dos tipos de ações e de indivíduos que serão alvo da política.

A insuficiência da moral humanitária diante das exigências da política também promove a elaboração de novos repertórios teóricos, que buscam justificar as tomadas dessas decisões, como, por exemplo, a busca de equilíbrio entre a teleologia humanitária e a política estatal, formulando tópicos de justificação para escolhas, limitações e exclusões. A factibilidade das ações humanitárias passa, portanto, a depender da ponderação entre necessidade, justiça, mérito e compaixão, e a utilizar registros e evidências fundamentados em fatos consumados.

Fassin trabalha, ainda, com aspectos discursivos que revestem as ações humanitárias e migratórias voltadas à regularização, ao controle de fluxos, à qualificação da migração clandestina, ou ainda, à repressão ao tráfico de pessoas e seu uso nas restrições à migração. Resulta daí a busca de um ponto de equilíbrio entre humanidade e segurança, entre compaixão e repressão; tudo isso sem levar em consideração as experiências traumáticas, expectativas e aspirações dos refugiados e migrantes.

As ambiguidades contidas nos processos de refúgio e migração contemporâneos se revelam nesses instrumentos e impedem a concretização da razão humanitária clássica preconizada nos foros internacionais. As políticas internacionais e nacionais da migração e refúgio se inscrevem, assim, no movimento pendular entre a figura do hóspede e do inimigo, ou indesejável, ratificando a reflexão filosófica realizada por Derrida, ao tratar da dialética da hospitalidade e da hostilidade, da hospitalidade incondicional e da hospitalidade condicionada à vontade do hospedeiro.

Didier Fassin demonstra uma série de instrumentos da política migratória que estão sujeitas à dialética da "hospitalidade incondicional" e da "hospitalidade controlada", tais como o estabelecimento de lugares de trânsito, em que não se reprime a irregularidade, onde os indesejáveis são tornados invisíveis e desaparecem rapidamente, buscando outros lugares, ou os espaços em que se buscam a regularização e a internalização de determinados grupos de estrangeiros. A ambiguidade institucional faz parte do jogo da política humanitária praticada pelos estados nacionais e ratificada moral e juridicamente pela comunidade e pelos organismos internacionais.

Fassin e Derrida apontam, ainda, a insuficiência da proposta universalista moderna, diante da particularidade e da gravidade das situações de migração e refúgio atuais, e dessa insuficiência vai surgir a possibilidade de desconstruir essa razão humanitária, indicando e revelando seus mecanismos políticos e, ao mesmo tempo, suas virtudes diante da catástrofe da modernidade.

A crítica por meio do método da desconstrução proposta por Derrida (1993), e em certa medida assumida por Fassin, se apresenta como a única possibilidade de sobrevivência dessa razão humanitária, se colocada sob o exame de suas ambiguidades e particularidades. É por isso que Derrida (2003:7), ao realizar a desconstrução da metafísica da razão humanitária, traz à tona o pensamento da antiguidade ocidental, como elemento da reconstrução da moral humanitária moderna, nos seguintes termos:

> Voltemos para aqueles lugares que acreditamos familiares: aos muitos diálogos de Platão, nos quais frequentemente é o Estrangeiro (Ksénos) quem questiona. Ele carrega e dispõe a questão. Logo nos lembramos do *Sofista*. É o Estrangeiro que, precipitando a questão intolerável, a questão do parricídio, contesta a tese parmenidiana, questiona o *logos* do nosso pai Parmênides, *ton tou patrós Parmenidou lógon*. Agora o Estrangeiro sacode o dogmatismo ameaçador do *logos* paterno: o ser que é e não-ser que não é. Como se o estrangeiro devesse começar contestando a autoridade do chefe, do pai, do chefe da família, "do dono do lugar", do poder de hospitalidade, do *hosti-pet-s* de que tanto já falamos.

Afirma-se, assim, que a razão humanitária forjada com base nos valores da primeira modernidade se apresenta como uma formulação necessária e útil, mas que não pode ser lida como um texto normativo ao qual devemos obedecer sem discutir suas inconsistências e paradoxos.

Esse debate em torno da razão humanitária pode ser transposto para o caso da recente migração haitiana para o Brasil e pode servir de baliza para tentar entender as decisões e as formulações das autoridades brasileiras, que se apresentam muitas vezes incompreensíveis se examinadas apenas com base nos cânones clássicos da política migratória humanitária, ou analisadas a partir das circunstâncias particulares e fatos consumados.

Contudo, essa mesma política, ao ser examinada com base na reflexão de Fassin e Derrida, leva-nos a questionar se a abertura generosa das fronteiras do Brasil para os haitianos não se inscreve na mesma racionalidade da atração de fluxos migratórios anteriores, para suprir mão de obra para setores que não encontram trabalhadores nacionais dispostos a realizar tarefas extremamente penosas em condições precárias.

Há, portanto, uma ambiguidade não explicitada e que não pode ser captada apenas a partir da leitura dos instrumentos normativos e declarações oficiais construídos com base no discurso humanitário. Nessa mesma linha de análise, é possível questionar o deslocamento de um "aparato oficial" para o Estado do Acre, o que permite, ao mesmo tempo, uma triagem na fronteira em local que não afeta a vida cotidiana das regiões mais desenvolvidas e industrializadas do Brasil, para onde posteriormente os migrantes são encaminhados por meio de transporte ofertado pelo próprio governo brasileiro, ou se deslocam por vários meios de transporte custeados por empresários das regiões Sudeste e Sul.

Essa breve descrição dos primeiros passos dos haitianos em território brasileiro parece se encaixar na reflexão de Fassin, pois as franjas de regiões pouco habitadas e de difícil acesso funcionam como zonas ou lugares de suspensão da ordem jurídica, com escassos recursos de proteção e de acolhimento, mas com um forte aparato de segurança, pois a regularização documental é o principal apoio que lhes é ofertado, com ênfase na emissão de carteira de trabalho e no transporte para que se dirijam as regiões em que poderão ser absorvidos nos setores produtivos não atrativos aos nacionais.

Nessa situação, a razão humanitária é posta à prova, cotidianamente, pela política migratória brasileira em relação à migração haitiana, diante da natureza das ações das instituições do Estado brasileiro e da ausência de uma efetiva política pública de acolhimento incondicional, que os discursos e documentos oficiais deixam transparecer.

É evidente que a imigração haitiana para o Brasil se iniciou em um momento de euforia econômica, mas em um país com uma legislação inadequada para atender aos fenômenos migratórios contemporâneos e sem qualquer formulação de política pública migratória consistente.

Assim, os louváveis esforços realizados por alguns órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e do Ministério da Justiça, por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), muitas vezes não são reconhecidos, não recebem o apoio, ou até mesmo são refutados por outros setores da administração pública, em todas as esferas, o que torna as ações daqueles órgãos esparsas, frágeis e sem continuidade.

Mais uma vez, é cabível pensar com Fassin e Derrida que existe uma grande variação nas decisões sobre a política humanitária, uma enorme dificuldade de fixação de critérios e a quase absoluta ausência de percepção das necessidades e das perspectivas que orientam os migrantes na sua busca de uma nova vida digna.

REFLEXÕES: CONSEQUÊNCIAS E PERSPECTIVAS

O processo migratório haitiano no Brasil completa cinco anos, e tanto o governo federal como os governos estaduais e municipais ainda não conseguiram ultrapassar a fase de realização de ações esparsas voltadas, sobretudo, aos procedimentos de ingresso, regularização documental, acolhimento temporário e encaminhamento de alguns dos migrantes para os setores produtivos já mencionados. A formulação de uma política pública só começou a ser proposta em alguns Estados da federação, no ano de 2014, e em âmbito nacional, de maneira incipiente, a partir da Conferência Nacional da Migração e Refúgio (COMIGRAR), em julho desse mesmo ano.

A sociedade civil e as universidades, juntamente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), têm buscado contribuir para o debate e a formulação de ações e políticas que reforcem a perspectiva humanitária haurida da Declaração de Cartagena, mas esses esforços por óbvio são pontuais e limitados.

A par disso, a recente mudança na conjuntura econômica brasileira e a demanda por refúgio de cidadãos sírios e de vários países africanos, com conflitos bélicos e de outra natureza reconhecidos pela comunidade internacional, acabam por diminuir ou drenar grande parte dos recursos para a questão do refúgio, de competência do Ministério da Justiça e executada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

O frágil equilíbrio entre motivações que orientam a vinda dos migrantes e sua recepção no Brasil, a ambiguidade institucional que marca esse processo desde o seu início e a ausência de políticas públicas consistentes começam a produzir outros efeitos que se farão sentir, a começar pelas propostas de alteração de concessão do visto humanitário, o local de sua concessão, o controle do fluxo, a repressão ao tráfico de migrantes e as medidas profiláticas e de prevenção de doenças altamente contagiosas.

O que está em questão é o futuro da política migratória brasileira referente aos haitianos. Resta saber se ela será orientada pelos princípios humanitários da Declaração de Cartagena voltados à afirmação do direito de migrar e de estabelecer-se no país de destino com dignidade ou se irá aproximar-se cada vez mais de práticas institucionais que põem em xeque a razão humanitária e que têm como horizonte muito mais o controle e a segurança estatais, do que a solidariedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 21 de agosto de 1980. Seção 1:16533.

BRASIL, Constituição. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasilia, DF: Senado.

BRASIL, Lei n° 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementaçãoo do Estatuto dos Refugiados de 1951**, e determina outras providências. Diário Oficial da União. Brasília- DF. Seção 1:15822.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. **Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, para nacionais do Haiti**. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, **Resolução Normativa n° 102, de 26 de abril de 2013.** Altera o art. 2° da Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, **Resolução Normativa n°113 de 9 de dezembro de 2014.** Prorroga a vigência da Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, **Resolução Normativa n° 106, de 24 de outubro de 2013**. Prorroga a vigência da Resolução Normativa n° 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em www.portal.mte.gov.br.

DERRIDA, Jacques. (1993). **Khôra.** Paris: Galilée.

DERRIDA, Jacques. (2003). **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade.** Tradução de Antonio Romane. Revisão técnica de Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta.

FASSIN, Didier. (2010). **La raison humanitaire: Une histoire morale du temps présent**. Paris: Gallimard Seuil.

GEDIEL, José Antônio Peres. FRIEDRICH, Tatiana Scheila. (2014). Refúgio, Migrações e Hospitalidade: lições jurídicas e experiência em projeto de pesquisa e extensão na Universidade Federal do Paraná. **Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Volume especial comemorativo ao lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Porto Alegre-RS: UFRGS.

OEA. (1984). **Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitários**. Cartagena - Colômbia.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. (1969). **Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa.** Etiópia: Addis Abeba.

OEA. (1994). **Declaración de San José. Refugiados y Personas Desplazadas. Adoptada por el Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados***.* San José- Costa Rica.

OEA. (2004). **Declaración y Plan de Acción de México, 2004. Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.** México. Ciudad de México.

OEA. (2014). **Declaração do Brasil, 2014. Um Marco para a Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe.** Brasil. Brasília-DF.

REED-HURTADO, Michael. (2013). **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. In Legal and Protection Policy Research Series**, United Nations High Comissioner for Refugees. PPLA/2013/03. Disponível em www.refworld.org/docid/51c801934.html.

UNITED NATIONS. (2011). **United Nations Stabilization Mission in Haiti Facts and Figures**. Disponível em: www. un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml .

UNITED NATIONS. (2011). **Humanitarian assistance, emergency relief, rehabilitation, recovery and reconstruction in response to the humanitarian emergency in Haiti, including the devastating effects of the earthquake**, Report of the Secretary-General to the General Assembly, A/66/332.

UNITED NATIONS. (2014). **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN Country Team in Haiti. Haiti Humanitarian Needs Overview: Mid-Year Review**. Disponível em www.reliefweb.int .