

A emigração dos haitianos para os países da América do Sul: desafios de política migratória no trajeto e no destino¹.

Duval Fernandes²

Maria da Consolação Gomes de Castro³

Resumo

O terremoto que atingiu o Haiti em janeiro de 2010 não destruiu somente cidades, causando a morte de milhares de pessoas, atingindo a infraestrutura econômica e habitacional. Este talvez tenha sido o ponto inicial para o início de mais um movimento migratório de haitianos que se dirige a países da América do Sul. Se em um primeiro momento houve simpatia de diversas nações que criaram mecanismos para regularizar a situação migratória daqueles que estavam em outro país no momento do terremoto, com o passar do tempo medidas restritivas à migração foram sendo adotadas. Logo após o sismo o Brasil, na América do Sul, passou a ser o destino preferido dos imigrantes haitianos o que vem colocando grandes desafios para os governos da região inclusive dos países de trânsito, como Equador e Peru. As medidas tomadas pelos países envolvidos na gestão desse fluxo migratório não são integradas e lançam dúvidas sobre a capacidade dos governos em administra-lo. Em meados de 2014 viviam no Brasil aproximadamente 31.0000 imigrantes haitianos, mais da metade entrou no país pela fronteira da Região Norte, passando pelo Equador e Peru. As autoridades brasileiras estabeleceram várias medidas para favorecer a migração de forma regularizada dos haitianos com vistas a coibir a entrada massiva pela fronteira terrestre do país e a ação de “coiotes”. Tais medidas contribuíram para ampliar o fluxo e colocaram em situação vulnerável boa parte destes imigrantes.

Palavras Chave: Migração Haitiana; Políticas Migratórias;

Introdução

Na história do Haiti, as catástrofes naturais e os problemas políticos e sociais são vivenciados pela população há séculos.

O terremoto que atingiu o Haiti em janeiro de 2010 não destruiu somente cidades, causando a morte de milhares de pessoas, atingindo a infraestrutura econômica e habitacional. Por conta do horário em que ocorreu e dos locais que sofreram o maior impacto, o terremoto jogou por terra a esperança de dias melhores para o já combalido país, ao ceifar a vida de milhares de jovens, funcionários públicos e profissionais qualificados que, de uma forma ou de outra, buscavam contribuir para a reconstrução do país, que tentava sair de mais uma das inúmeras crises políticas que atingiram aquela nação caribenha.

¹ “Trabalho apresentado no VI Congresso da Associação Latinoamericana de População, realizado em Lima – Perú, de 12 a 15 de agosto de 2014”.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas e Coordenador do GEDEP

³ Professora da Escola de Serviço Social da PUC Minas e pesquisadora do GEDEP

No mesmo ano um surto de cólera chegou ao país, matando mais de 8.000 pessoas. Em 2012, dois furacões, Issac e Sandy, atingiram duramente o Haiti, impactando fortemente a produção agrícola do país, importante fonte de recursos econômicos.

O conjunto dessas situações adversas tem servido de estímulo para que expressiva parcela da população abandone o país em busca de melhores condições de vida (Chaves, 2008). O Banco Mundial (2011) estima que aproximadamente 10% da população do país tenham emigrado (1.009.400 pessoas), mas outras fontes indicam que a diáspora haitiana já teria ultrapassado a casa de 3.0 milhões de pessoas (Haitian Diáspora, 2011). Vários são os destinos escolhidos. A mais numerosa comunidade está nos Estados Unidos, seguida pela República Dominicana. Outros países da América e Caribe também recebem um grande contingente de haitianos, com destaque para Canadá, Cuba e Venezuela. Na Europa o país de maior afluência é a França.

Considerando a história do Haiti, a incorporação do Brasil e de outros países da América do Sul no roteiro migratório não é uma surpresa muito grande, mas chama a atenção por se tratar de novos destinos que não eram massivamente incluídos nas escolhas anteriores dos imigrantes. Pode-se dizer que após o terremoto estavam presentes no país com maior vigor os fatores de expulsão que contribuem para a criação e ampliação de uma diáspora (Jackson, 2011).

Após o terremoto a comunidade internacional se mobilizou para o auxílio ao Haiti, mas em relação à questão migratória poucas foram as ações adotadas. Em nenhum momento as nações chegaram a abrir as suas portas para receber os haitianos que buscavam sair do país devastado. No caso dos USA, onde estaria concentrada a maior comunidade de haitianos no exterior, as ações foram voltadas para a paralisação temporária do repatriamento dos imigrantes haitianos em situação irregular naquele país (DHS-2010) e, posteriormente, a aplicação da concessão de vistos temporários (TPS)⁴ aos haitianos que, na data do terremoto estivessem em solo americano. Este visto, que custa ao demandante, aproximadamente, USD 5000,00, tem prazo de validade de 18 meses e não garante, ao final da sua vigência, a permanência do imigrante em solo americano. No início 2014 estimava-se que, aproximadamente, 48.000 haitianos seriam portadores deste tipo de visto nos USA. Nesse mesmo ano, a vigência destes vistos foi prorrogada até janeiro de 2016 (DHS – 2014).

Na América do Sul cabe destaque as ações do Governo do Equador que concedeu aos haitianos presentes no país de forma irregular, até 31 de janeiro de 2010, uma anistia migratória⁵ que permitia também a alteração do status migratório destes imigrantes (Carrera – 2013). Em outros países, se no primeiro momento não houve alterações na sua legislação, percebeu-se um movimento de tolerância, cautelosa, em direção a migração haitiana. Importante lembrar que, em 2010, quatro países da América do Sul – Argentina, Chile, Equador e Peru – não exigiam vistos de cidadãos haitianos para uma estadia como turista.

Com o passar do tempo novas situações foram se colocando e a migração de haitianos para a América do Sul tomou contornos bem definidos, tendo o Brasil como principal

⁴ Temporary Protected Status - TPS

⁵ Decreto nº 248, de 23 de Fevereiro de 2010

país de destino. Este fato causou forte impacto nos países de trânsito desses imigrantes e contribuiu para alterações importantes da legislação brasileira no tocante a migração internacional.

O processo de chegada ao Brasil dos primeiros imigrantes haitianos, na maioria dos casos, se dava pela fronteira norte pelas cidades de Tabatinga, no Amazonas, Brasília e Assis Brasil, no Acre. O trajeto até a fronteira se fazia via o Equador ou Peru, países estes acessados por via aérea, e em alguns casos pela Bolívia. Os relatos sempre mesclam situações de vulnerabilidade extrema e desrespeitos aos direitos humanos dos imigrantes perpetrados pelos que facilitavam este trajeto, muitas vezes, em conluio com autoridades locais. (OIM-2014).

Este trabalho propõe discutir alguns pontos relacionados às políticas migratórias adotadas pelos países de trânsito e destino da migração haitiana na América do Sul, avaliando a sua efetividade e consequências sobre este fluxo migratório.

Países de trânsito – Equador e Peru⁶

Desde a promulgação da Constituição de 2008 o Equador segue a visão da cidadania universal e estão garantidos os direitos constitucionais a todas as pessoas presentes no território do país. Além disso, o texto veda qualquer tipo de discriminação por conta do status migratório do estrangeiro. Apesar destes avanços a legislação infraconstitucional ainda guarda resquícios do sistema jurídico anterior à nova Constituição, que era baseado, no caso da migração, em preceitos ligados à segurança nacional (OIM – 2011). Tais problemas contribuem para a criação de situações de difícil solução, pois se há abertura para a entrada do imigrante em território equatoriano, não existem mecanismos legais disponíveis para a regularização da sua permanência.

No caso dos haitianos, como já mencionado, houve um esforço na direção de facilitar a permanência destes imigrantes em território equatoriano via a concessão de anistia àqueles que estivessem no país antes de 31 de janeiro de 2010. Tal medida, como mostra Carrera (2013), não é considerada suficiente pelo próprio governo.

“La Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos, reconoce que la regularización migratoria de los ciudadanos y ciudadanas haitianas era necesaria pero insuficiente al no contemplar a quienes pudieran ingresar en fechas posteriores a la establecida en el Decreto 248, y que tomando en cuenta la situación económica que vivió Haití en los meses subsiguientes, podían haber necesitado un amparo especial por parte del Estado ecuatoriano” (Carrera, 2013.p.27)

⁶ Esta sessão se inspirou nos trabalhos de Gabriela Carrera - *Imigración de población haitiana em Ecuador y sus rutas de tránsito hacia Brasil*. Universidad Andina Simon Bolivar. Quito. 2014. p. 82 Mimeo e de Tânia Luque, Erika Cárdenas e Lorena Valdivieso - *Investigación sobre migración de población haitiana em Peru y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Lima, 2014. p 75 mimeo.

No entanto, com o crescimento da migração de haitianos em direção ao Brasil que usavam o país como ponto de passagem, as pressões dos países vizinhos e, principalmente, do que seria o ponto final deste fluxo foram aumentando e em março de 2013, a Chancelaria do Equador indicou em sua página web que, a partir de abril daquele ano, seria exigido dos cidadãos haitianos que tivessem interesse em entrar para no país, a apresentação, quando da sua chegada, de carta convite emitida por cidadão equatoriano ou estrangeiro com residência regular no Equador. Tal medida, no entanto, foi abandonada antes mesmo da sua implementação. (Carrera-2013).

No caso do Peru, no início, não houve nenhum movimento para atender aos imigrantes haitianos. Mesmo que houvesse este esforço, como assinalam alguns autores (Luque, Cárdenas e Valdivieso – 2013; OIM-2012), o marco regulatório da migração no país não facilita a coordenação entre as diversas instâncias governamentais, o que coloca em risco os imigrantes que ficam a mercê de interpretações, algumas vezes equivocadas, da legislação pertinente.

Tal situação, em relação aos haitianos, poderia se explicar por conta do aspecto de trânsito que tomava a migração o que, de certa forma, não preocupava as autoridades peruanas, como poderia acontecer no caso de uma migração que tivesse como destino final o país. Com o passar do tempo, o fluxo desses imigrantes que tinham como destino a fronteira brasileira, começou a tomar grandes proporções e gerar situações delicadas entre as autoridades migratórias na fronteira entre o Brasil e o Peru. Tal fato, após várias tratativas com o Governo brasileiro, levou o Governo peruano, em janeiro de 2012, a exigir visto dos cidadãos haitianos para a entrada no país.

Se a intensão dos dois governos era reduzir o volume da migração dos haitianos, a medida nada resolveu e, como efeito indesejável, ampliou a vulnerabilidade dos imigrantes que faziam o trajeto para o Brasil passando Peru. Vários são os relatos de extorsão e violência por que passam estes imigrantes em território peruano e, em alguns casos, com clara cumplicidade das autoridades locais (Luque, Cárdenas e Valdivieso – 2013 e OIM – 2014)

País de destino Brasil

Em janeiro de 2012, pela primeira vez em vários decênios, o Brasil viveu uma situação de crise humanitária em sua fronteira Norte. Neste momento, após meses de hesitação, o Governo, por meio do Conselho Nacional de Imigração - CNIg, promulgou a Resolução Normativa nº 97/2012 (vide anexo I) que permitia aos haitianos, a partir da data da publicação, obterem Visto Permanente, no Consulado brasileiro em Porto Príncipe para migrar de forma regular ao Brasil. As razões desta medida visavam evitar que os haitianos continuassem a chegar ao país sem visto, como já vinha ocorrendo ao longo de 2010 e 2011, período pós-terremoto no Haiti.

Tímida segundo alguns, avançada de mais no pensamento de outros ou justificada como a única solução possível naquele momento, o fato é que esta Resolução permitiu avançar na discussão da governança migratória no país e demonstrou a urgente

necessidade de definição de uma política migratória para Brasil, calcada no respeito aos direitos humanos dos imigrantes e respaldada em legislação moderna e atual.

Se a aplicação de tal resolução visava contribuir para a redução das vulnerabilidades dos imigrantes haitianos que optaram por viver ao Brasil, também colocou o tema no centro das discussões com ampla visibilidade na mídia e na sociedade. Trouxe a discussão sobre a migração internacional para o primeiro plano das preocupações governamentais e abriu caminho para o debate sobre o tema. Estas discussões aconteceram em momento impar e encontraram ressonância em vários seguimentos da sociedade, levando a um processo de debates que, ainda em 2013, apesar da situação econômica pouco favorável no país, mobiliza interesses de setores econômicos e da sociedade civil.

A Chegada dos imigrantes haitianos

Não se pode dizer com certeza qual teria sido o momento ou evento que provocou o início da migração dos haitianos para o Brasil⁷. Os primeiros sinais deste movimento foram detectados em 2010 e até o final daquele ano, estimava-se em algumas centenas o número de imigrantes vindos do Haiti que teriam entrado no território nacional pela fronteira da Região Norte, utilizando como porta de entrada em território nacional as cidades de Tabatinga, no estado do Amazonas, Brasiléia e Etipaciolândia, no estado do Acre. Este movimento que já dava sinais de não ser um caso episódico e sim um fluxo que pressionava os equipamentos sociais em algumas cidades, levou o Conselho Nacional de Imigração – CNIg a criar, na sua reunião de novembro de 2011, o grupo de trabalho –GT Haitianos no Brasil (CNIg- 2011). Este grupo de trabalho teria como tarefa acompanhar a evolução deste processo migratório, analisando as demandas que chegariam ao Conselho e contribuindo para as decisões a serem tomadas pelo plenário do CNIg.

No início de 2011, a situação da migração haitiana tomava outro contorno com a ampliação do número de pedidos de refugio apresentados ao Conare. Na primeira reunião do CNIg, em março daquele ano, foi apresentado um relato no GT Haitianos no Brasil indicando que o Conselho havia recebido do Conare, 199 processos de solicitação de refugio apresentados por haitianos, processos estes que haviam sido suspensos por aquele Comitê e encaminhados ao CNIg, com base na Resolução Recomendada – RR nº 08/2006⁸. Considerando que havia vivas indicações que este fluxo tenderia a ser ampliado, o Presidente do CNIg propôs ao plenário do Conselho analisar a possibilidade de criar um procedimento interno único que facilitaria a análise destes processos.

Na exposição de motivos para justificar a adoção da medida, o Conselho faz notar que tal procedimento trata de uma situação excepcional a ser analisada caso a caso, identificando a pertinência da solicitação de refúgio com as condições de vida do

⁷ Os censos demográficos do Brasil de 1970 em diante, identificaram a presença de estrangeiros nascidos no Haiti residindo no Brasil. O volume é bem reduzido frente a centenas de milhares de estrangeiros levantados nos censos (Em 1970 - 90 casos; em 1980 -127 casos; em 1991 -141 casos; 2000 – 15 casos; e em 2010 – 36 casos; Fonte IBGE censos demográficos)

⁸ RR nº 08/2006 refere-se aos pedidos de refúgio feitos ao CONARE, que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério daquele Comitê, os estrangeiros em questão possam permanecer no Brasil por razões humanitárias.

solicitante e os problemas causados pelo terremoto. O mesmo documento argui que o solicitante, implicitamente, reconhecia que o seu pleito não poderia ser tratado como uma solicitação de refúgio, pois não havia no caso elementos que o justificassem. Foi também indicado que tal procedimento tinha caráter humanitário e esperava-se que a chegada destes imigrantes fosse uma situação passageira que, em não muito longo prazo, o processo tenderia a se reduzir. O texto indicava também que o visto seria concedido com base na Resolução Normativa – RN 27/1998⁹ (CNIg – 2011). Em 2011, segundo registros do CNIg, foram concedida, por esta modalidade, a residência permanente a 709 haitianos que haviam entrado no País pelas fronteiras terrestre e apresentado solicitação de refúgio.

Assim, o processo de concessão de visto tomava um caminho que foi muito bem descrito pela Irmã Rosita Milesi (2012)

“Os haitianos, ao entrarem no Brasil, normalmente apresentam pedido de refúgio e, ao formularem tal pedido na Polícia Federal, recebem um protocolo que lhes dá direito de residência legal até a decisão de seu processo, seja pelo CONARE, seja pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Este protocolo lhes dá direito também a se deslocarem pelo Brasil, passando a residir e trabalhar em qualquer lugar que desejarem; não há restrições de movimento no território nacional. Mas, sublinhamos que eles devem comunicar seu local de residência à Polícia Federal, como estabelece a lei brasileira para todos os estrangeiros que vivem no Brasil.

Os pedidos de refúgio (esclarecendo que os haitianos não se enquadram nesta classificação da Convenção de Genebra nem na Lei brasileira n. 9474/97) são encaminhados pelo CONARE ao CNIg que, após análise do processo, tem decidido pela concessão de Residência Permanente por razões humanitárias (com base na RN n. 27/98).

Os processos deferidos pelo CNIg são publicados no Diário Oficial da União e, após esta publicação, remetidos ao Ministério da Justiça que publica a concessão da residência permanente. Os haitianos assim beneficiados devem fazer seu registro na Polícia Federal, passando a ter, então, residência permanente, com direito igualmente a deslocar-se pelo país e a residir onde desejarem.”¹⁰

⁹ Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera como “situações especiais” aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência; e como “casos omissos” as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração.

¹⁰ http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/entrevista_especialcom-rosita-milesi-/505828-entrevista-especial-com-rosita-milesi-18/02/2012_instituto_Humanitas_Unisinos.

A Resolução Normativa nº 97/2012

No entanto, se a proposição aprovada no início de 2011 buscava dar solução a uma situação que naquele momento ainda era razoável, com o passar do tempo o problema tomou dimensões incontornáveis, a ponto de se instalar na fronteira norte do país uma situação de quase calamidade humanitária.

A pressão da sociedade civil, das autoridades locais e de governos estaduais junto a órgãos do Governo Federal fez com que houvesse a busca por uma solução mais ampla e permanente para os problemas referentes à expressiva chegada de imigrantes na região. Assim, após diversas denúncias sobre a precariedade das condições de atendimento aos haitianos nas cidades de Brasília e Tabatinga, onde aguardavam a expedição do protocolo da solicitação de refúgio pela Polícia Federal, e de casos veiculados pela imprensa indicando a existência de redes montadas para facilitar a chegada dos haitianos ao Brasil, o Governo, por decisão da Presidência da República, demanda ao CNIg, no mês de janeiro de 2012, a busca de uma solução que permitisse o mínimo de governança deste processo por parte das autoridades. A forma encontrada foi a edição da Resolução Normativa nº 97/2012.

Na reunião extraordinária do CNIg, convocada para apreciar a matéria, o Secretário Executivo do Ministério da Justiça apresentou as medidas discutidas no âmbito do Governo Federal, que atuavam sobre quatro linhas.

“...O controle da atuação dos coiotes na fronteira norte brasileira; a abertura de um canal para a concessão de vistos de forma mais simples; a regularização da situação migratória dos cerca de quatro mil haitianos que já se encontram em território brasileiro; e o envio de auxílio material para alojamento, alimentação e cuidados de saúde para esses imigrantes nos estados do Acre e do Amazonas” (CNIg-2012).

As opções avaliadas incluíam a concessão de visto de trabalho, solução que não seria viável uma vez que haveria necessidade da vinculação do visto a contrato de trabalho, o que não era o caso naquele momento, nem era a necessidade de mão de obra no Brasil que motivava a vinda dos haitianos. A opção colocada foi a concessão de um visto, com duração de cinco anos, por razões humanitárias definidas nesta resolução com *“aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (CNIg-2012).*

Estabeleceu-se, no entanto, um limite ao número de vistos a serem concedidos pelas autoridades diplomáticas no Haiti, com base na Resolução era fixado em 1.200 por ano. As razões para este teto foram justificadas com os argumentos a seguir referidos pelo Secretário Executivo do Ministério da Justiça e pelo Ministro Interino do Trabalho.

O Secretário Executivo do Ministério da Justiça referiu:

“Outro ponto é a preocupação em se limitar o número de vistos, de modo a evitar que a concessão dos mesmos venha a fomentar uma diáspora haitiana. A própria precariedade econômica foi pesada como fator de inibição da migração, tendo em vista que não são muitos os haitianos que atualmente possuem condições econômicas para arcar com as próprias despesas da viagem. Esses fatores conduziram a uma estimativa média de cem vistos mensais, ou seja, a um limite de 1.200 vistos por ano concedidos nessas bases.” (CNIg-2012)

O Ministro Interino do Trabalho, também agregou a sua visão sobre a indicação da cota de 1.200 vistos.

“...o número de vistos estabelecido como limite foi firmado tendo por base diversos aspectos, dentre os quais a capacidade operacional da Embaixada do Brasil no Haiti e a capacidade do mercado de trabalho brasileiro de absorver essa mão de obra sem prejuízo das vagas para trabalhadores nacionais e o fato de que a publicação da resolução não impede que trabalhadores haitianos ingressem no Brasil por meio dos outros canais formais já estabelecidos, os quais se encontram disponíveis equanimemente a todos os estrangeiros. Lembrou que a tendência é de que os haitianos que aqui já se tenham estabelecidos formem comunidades e terminem por facilitar o ingresso de seus pares através dos demais mecanismos migratórios já consagrados”.(CNIg -2012)

Tal visão não foi unanime no Conselho e alguns observadores presentes à reunião indicaram que tal limite de vistos, em lugar de contribuir para a solução do problema poderia ampliá-lo, pois não havia garantias sobre o fim da migração pela fronteira norte, uma vez aberta a possibilidade da obtenção de visto no Consulado Brasileiro em Porto Príncipe. Assim se manifestou a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República:

“Declarou-se preocupado com a possível repercussão negativa que a fixação de um número específico de vistos concedíveis venha a gerar. Declarou não vislumbrar a necessidade de que se estabeleça tal número. Propôs que, caso se faça necessário o estabelecimento de um número restritivo, que tal número seja calculado com base no volume de fluxo migratório até aqui verificado. Chamou a atenção para o fato de que a abertura de um canal migratório formal não implica necessariamente a extinção das rotas migratórias irregulares” (SDH, CNIG, 2012).

Além da questão do limite anual de vistos, dois outros pontos merecem destaque ao analisarmos a RN 97/2012. O primeiro diz respeito ao local para a concessão do visto que fica restrito à cidade de Porto Príncipe, o que impedia aqueles que já teriam iniciado

a jornada migratória de conseguir obtê-lo no meio do percurso. Tal situação obrigaria a manutenção do esquema montado para a recepção dos haitianos nas cidades de fronteira. O segundo ponto é a indicação de um prazo de validade para a Resolução fixada em dois anos, ou seja, ficando extinta em janeiro de 2014.

O que mais chama a atenção no episódio da edição desta Resolução é que, aparentemente, os órgãos envolvidos na sua preparação acreditavam que com a abertura deste canal legal haveria uma substancial redução do fluxo de imigrantes haitianos pela fronteira norte. De início houve uma razoável redução, mas logo retomou seu ritmo. A realidade se mostrou bem diversa do que fora imaginado quando da adoção da RN 97.

As solicitações de visto no Consulado do Brasil em Porto Príncipe começaram de forma tímida e nos primeiros meses a cota de 100 vistos mensais não foi atingida. Um fator que contribuiu para isso foi a documentação exigida pelas autoridades brasileiras que, apesar de ser a mesma solicitada para a concessão de outros vistos, na situação da falta de infraestrutura do país se tornava um empecilho para alguns, senão para muitos haitianos. Frente a tal situação e com a possibilidade de ainda poder chegar ao Brasil pela fronteira norte, não havia muito interesse na busca do visto. No entanto, com o tempo o número de solicitações de visto foi se avolumando e antes mesmo do término do ano de 2012, a lista de agendamento do Consulado brasileiro em Porto Príncipe estava completa até o final de 2013 e abriu-se uma lista de espera para a inclusão de novos solicitantes em caso de desistências dos já agendados.

Uma vez bloqueada a possibilidade da obtenção do visto no Consulado, face ao limite previsto na RN nº 97 já ter sido atingido, o percurso via os países da América do Sul transformava-se na única forma de se chegar ao Brasil. O fluxo de imigrantes pela fronteira norte que por algum momento havia se reduzido, voltou a crescer com a chegada de dezenas de haitianos por dia nas cidades de Brasiléia e Epiaciolândia, no Acre. Nos primeiros meses de 2013, mais de mil haitianos aguardavam, em Brasiléia, o atendimento pela Polícia Federal. Assim a cidade, mais uma vez, se viu frente a uma situação de calamidade pública, o que levou o Governo do Estado a decretar, no mês de abril de 2013, o “estado de emergência social” na região. Frente a esta situação, o Governo Federal montou uma força tarefa, composta por representantes de diversos ministérios¹¹ para agilizar os procedimentos visando a regularização da situação migratória dos haitianos naquela cidade.

As pressões da sociedade civil, já manifestadas em outros momentos de crise na região e agora reiteradas, fizeram-se sentir e ficou claro que não haveria como se manter a sistemática de um limite de vistos a serem concedidos anualmente. Assim o CNIg, reconhecendo a gravidade da situação, e considerando os argumentos por várias vezes levantados de que o limite de 1.200 vistos ao ano era uma trava inútil e ineficaz frente à realidade e o clamor humanitário ainda vigente no Haiti, edita a Resolução Normativa nº 102/2013, que altera a RN nº 97/2012, eliminando o limite do número de vistos que podem ser concedidos pelo Consulado brasileiro no Haiti, em como elimina a restrição de que o só pode ser concedido pela referida autoridade consular em Porto Príncipe.

¹¹ Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho, Ministério de Relações Exteriores e Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Secretaria de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União.

Abre, assim, a possibilidade da obtenção do visto pelos haitianos em outros consulados brasileiros, inclusive em outros países que não somente no Haiti..

Ao final do ano 2013 é editada nova resolução normativa que altera a vigência da RN nº 97, que passa a valer até janeiro de 2015.

O balanço dessas ações do Governo brasileiro indica que as medidas tomadas não surtiram os efeitos desejados de garantir aos imigrantes uma via regular para o deslocamento ao Brasil.

Em termos numéricos, até o final de 1º semestre de 2014, sob o amparo da RN nº 97, haviam sido expedidos 11.666 vistos pelos consulados brasileiros em Porto Príncipe, Quito, Lima e São Domingo. Entretanto o fluxo na fronteira continuava intenso, estimando-se em 40 o número de imigrantes que chagavam diariamente à fronteira do Brasil.

O CNIg, até março de 2014, havia concedido 8.539 autorizações de trabalho para os haitianos, sob o amparo legal da RN nº 27. Nesse total não estão computados os pedidos de refúgio encaminhados ao Conare que ainda não foram enviados ao CNIg para deliberação. Estima-se que mais de 20.000 haitianos já teriam entrado no Brasil pela fronteira norte, o que indica um contingente de mais de 31.000 imigrantes do Haiti vivendo atualmente no país.

As razões da continuidade do fluxo pela fronteira podem ser explicadas de várias formas. Em primeiro lugar, a impossibilidade dos consulados brasileiros em Porto Príncipe e outras cidades de aumentar o volume de vistos concedidos. Ao final de 2014 espera-se chegar a marca de 1.000 vistos por mês. Mesmo assim, este volume se mostra insuficiente para atender a demanda. Apesar do sistema de agendamento telefônico implantado pelos consulados, ainda formam-se filas nas portas das representações brasileiras, onde, com certa frequência, se ouvem denúncias, não comprovadas, de favorecimento no agendamento para a solicitação do visto. Outro fator, ainda no Haiti, que concorre para a manutenção deste fluxo pela fronteira é a ação de “coiotes”, que agem a margem da lei e oferecem facilidades para aqueles que buscam sair do país.

Outro fator que vem contribuindo para a manutenção deste fluxo na fronteira, são as dificuldades encontradas por aqueles que chegam ao Brasil com os vistos concedidos pelos consulados. Nas cidades que recebem estes imigrantes, normalmente aquelas servidas por voos que tem origem no Panamá, não há uma estrutura bem preparada para a concessão da documentação, principalmente o CPF e Carteira de Trabalho¹², que pode tardar meses e assim impedir ao imigrante de buscar um trabalho. Por outro lado, aqueles que entram pela Região Norte tem a sua disposição nas cidades de fronteira uma estrutura montada para atende-los, em alguns casos precária, mas que fornecem, em poucos dias, a documentação necessária para iniciar a busca por um posto de trabalho.

¹² CPF Cadastro de pessoa física. Documento necessário para qualquer transação financeira como envio de remessas. Carteira de Trabalho documento necessário para ser contratado por uma empresa.

O Epílogo?

É consagrado na literatura sobre a migração internacional que, uma vez iniciado um fluxo em direção a um país e que não aconteça nenhuma ação impeditiva a este movimento, e mais, em se mantendo os fatores que contribuíram para a saída do migrante do seu país e os que os atraíram para o país de destino, a tendência é de que esta migração perdure e que redes sociais de apoio venham a ser estabelecidas facilitando ainda mais a migração. Depois, com o passar do tempo, ocorre a integração dos imigrantes à sociedade de acolhida (Massey et ali - 1998 Castles e Miller-2003, Piore-1979)

Ao se observar a migração dos haitianos em direção ao Brasil, pode-se perceber que este processo está em seu estágio inicial. Os fatores de atração e expulsão que deram início ao processo ainda estão presentes e as diferenças nas condições de vida entre os dois países ainda tornam atrativa a migração. Além deste aspecto, há de se considerar o quase fechamento de fronteiras, para os haitianos, imposto por outros países. Destinos habituais como Estados Unidos, Canada e França a cada dia ficam mais difíceis devido a novas empecilhos criadas para a entrada de imigrantes, principalmente de países subdesenvolvidos. Outro destino habitual para os haitianos, a República Dominicana, tem sistematicamente tolhido os direitos dos imigrantes haitianos naquele país e o Governo local promove clara política de desencorajamento à migração, de rechaço aos imigrantes, buscando impedir a chegada e permanência de haitianos em seu território, chegando mesmo a suspender a nacionalidade dominicana de imigrantes e seus descendentes, nascidos na República Dominicana, que entraram de forma irregular no país. Estes fatores, entre outros, transformam a opção de migrar para o Brasil como a mais lógica e podemos dizer até a mais viável, na ótica dos migrantes, pois eles veem nosso País como um espaço de acolhida e de oportunidades, além de expressarem sistematicamente sua simpatia pelo Brasil.

As medidas adotadas pelo Governo brasileiro que visam regularizar este fluxo migratório buscando desestimular a atuação dos “coiotes” tem se mostrado ineficazes e, em alguns momentos, até contribuído para que a chegada pela fronteira norte seja mais atrativa e fácil do que a busca por um visto.

Nos outros países a solidariedade com os imigrantes haitianos tem como “data de vigência” o momento do terremoto e as ações governamentais tem buscado a sintonia entre os governos da América do Sul, principalmente Brasil, Equador e Peru, para encontrar soluções que venham a reduzir o trânsito dos imigrantes para a fronteira norte do Brasil.

Nos contatos das autoridades brasileira com as autoridades haitianas há indícios de que não há grande preocupação com a situação dos haitianos que buscam emigrar para o Brasil, o que é visto mais como um problema do Governo brasileiro. Frente às propostas apresentadas pelo Brasil do estabelecimento de diálogo bilateral para tratar a questão, o Governo do Haiti indica que o tema é multilateral e deverá incluir outros atores, como os países da América do Sul por onde passam os haitianos. No entanto, o Governo haitiano reconhece que a falta de informação sobre as condições de vida e de trabalho no Brasil e sobre a documentação necessária para a obtenção de um visto e de seu custo, transformam os candidatos à migração em presas fáceis de exploradores e traficantes.

Por fim fica clara a necessidade de se buscar soluções integradas, até mesmo regionais, que possam atuar tanto na origem, como nas áreas de transito e destino, com políticas que tenham como ponto fundamental o respeito aos direitos humanos dos imigrantes e a garantia de que ele possa fazer o trajeto em segurança e liberdade.

ANEXO I

“RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 97, DE 12 DE JANEIRO DE 2012.

Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.

Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Referência Bibliográfica

Carrera, Gabriela (2013) *Imigración de población haitiana em Ecuador y sus rutas de tránsito hacia Brasil*. Universidad Andina Simon Bolivar. Quito. p. 82 Mimeo

Castles, Stephen e Miller, Mark J.(2003) *The age of migration: international population movements in the modern world*. Palgrave MacMilliam, New York.

Chaves, Elizeu. (2008) *Um olhar sobre o Haiti: refúgio e migração como parte da história*. LGE Editora. Brasília.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO –CNIg – Ata da Reunião Extraordinária do CNIg janeiro de 2012.

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137E0DAB22838B5/Ata%20Reuni%C3%A3o%20Extraordin%C3%A1ria%20janeiro-2012%20v2.pdf> Consultado em 23 de agosto de 2013

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO –CNIg – Ata da II Reunião Ordinária do CNIg – março – 2011.

http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf Consultado em 23 de agosto de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg – Ata da VIII Reunião Ordinária do CNIg – outubro

2010 <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D0A02C0012D0DF871A0104A/Ata%20de%20Reuni%C3%A3o%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigra%C3%A7%C3%A3o%20de%20Outubro%20de%202010.pdf>. Consultado em 23 de agosto de 2013.

DHS - Department of Homeland Security (2010) (acesso em 10/04/2014) <http://www.dhs.gov/news/2010/01/13/statement-deputy-press-secretary-matt-chandler>

DHS – Department of Homeland Security (2014) (acesso em 10/05/2014) <http://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status-deferred-enforced-departure/tps-designated-country-haiti>

HATIAN DIASPORA - <http://haitiandiaspora.com/> (acesso 03/03/13)

Jackson, Regine (2011) *Les espaces haitiens: remapping the geography of the haitian diáspora*. In *Geographies of the Haitian diaspora* Routledge. New York.

Massey, D, Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouci, A.; Pellegrino, A.; Taylor, E. (1998) *Worlds in motion. Undersstanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clareon.362p.

OIM -Organização Internacional para Migração (2011) Perfil migratorio del Ecuador. OIM. Buenos Aires. Pp 130.

OIM -Organização Internacional para Migração (2014) – Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral. Ministério do Trabalho. Brasília. p. 158 (<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233> acesso em 15/05/2014)

Piore, Michael J.(1979) Birds of passage: migrant labour in industrial societies – Cambridge University Press. Cambridge.

Santiago, Adriana (2013) (org) Haiti por Si: a reconquista da independência roubada. Expressão Gráfica e Editores, Fortaleza. 192 p.

WORLD BANK The Migration and remittance fact book (2011). World Bank Washington. (<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Haiti.pdf>) (acesso 03/03/13).