

Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas

Diana Zacca Thomaz*

Resumo: Ao se iniciar o ano de 2012, os noticiários brasileiros alertaram para uma suposta “invasão” de haitianos atravessando a fronteira norte do país. O Brasil passou a se caracterizar mais nitidamente como destino desses migrantes a partir do terremoto que acometeu o Haiti no início de 2010, e do qual o país ainda não apresenta sinais claros de recuperação. O discurso da política externa brasileira insiste em frisar o papel protagonista e solidário que o país vem desempenhando no Haiti ao liderar a MINUSTAH. No entanto, frente ao incremento migratório verificado no início do ano de 2012, o governo optou por uma restrição na concessão de vistos, além de tomar medidas pelo reforço da segurança na fronteira norte. A presente pesquisa busca formular uma análise qualitativa desse fluxo migratório, frisando sua difícil definição legal e fornecendo um exame da postura adotada pelo governo brasileiro diante desse deslocamento rumo a suas fronteiras.

Palavras-chave: migração forçada, Haiti, humanitarismo.

Introdução

As palavras “miséria”, “diáspora” e “instabilidade” costumam se repetir nas narrativas veiculadas sobre a história e a realidade do Haiti. Tendo sido uma nação pioneira na obtenção da independência e na abolição da escravidão, o país e a população são, no entanto, lembrados atualmente na agenda internacional como incapazes de se recuperar e desenvolver, passadas décadas de crises políticas e pobreza, acompanhadas de intervenções externas e ajuda internacional. O terremoto de alta magnitude que acometeu o país em janeiro de 2010 reforçou, em grande medida, essa imagem infortuna do país ao provocar mais de 200.000 mortes e levar cerca de 1.6 milhão de pessoas a se deslocarem e perderem suas habitações¹.

A resposta internacional que se seguiu imediatamente ao desastre foi marcada pela tônica da solidariedade, o que se exemplifica nas promessas de ajuda somando cerca de 10 bilhões de dólares em uma conferência de doadores organizada pela

*Graduanda em Relações Internacionais – UFF.

¹ Dados disponibilizados por Human Rights Watch. *World Report 2011: Haiti*. Nova Iorque, 2011. 4p. Disponível em: <<http://www.hrw.org/world-report-2011/haiti>>. Acesso em: 3 jun. 2012.

Organização das Nações Unidas (ONU)². O espetáculo do sofrimento haitiano desencadeou uma demonstração internacional de socorro e, empregando a formulação proposta por Fassin, esse panorama moral pode ser considerado como o próprio conceito do humanitarismo (FASSIN, 2012).

Entretanto, 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-unidense³. No caso do segundo, também um doador de destaque, a postura foi bastante próxima, chegando a providenciar o fechamento das fronteiras da Guiana Francesa – um de seus departamentos ultramarinos na América Latina – de modo a inibir o que é considerada uma rota ilegal em direção a suas fronteiras europeias.

Defrontados com os obstáculos para acessar esses países do “Norte Global”, e somando-se ao grave surto de cólera que ocorreu dez meses após o desastre ambiental, milhares de haitianos optaram por fugir da situação precária em seu país de origem rumando para países da América do Sul. Esses migrantes dirigiram-se sobretudo para a vizinha República Dominicana, mas também para Guiana Francesa, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Brasil⁴. Em 2010, o relatório global (Global Trends) do Alto Comissariado da ONU para Refugiados

² Dado obtido através do UN Department of Public Information Fact Sheet de 06/01/2012. Disponível para download em: <<http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=91>>. Acesso em: ago 2012.

³ Os EUA chegaram a admitir a entrada de um pequeno número de haitianos para tratamentos médicos emergenciais e tomaram a iniciativa de adiar a maioria das deportações para o país caribenho. A fim de coibir uma possível “onda” migratória haitiana a seu litoral após o terremoto, os EUA chegaram a impor um bloqueio naval, como foi relatado em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/7030237/Haiti-earthquake-US-ships-blockade-coast-to-thwart-exodus-to-America.html>>. Acesso em: dez 2012.

⁴ Deaths veiculados pelo Servicio Jesuita a Refugiados (SJR): *Los flujos haitianos hacia América Latina: Situación actual y propuestas*. Maio 2011, p. 2. Disponível em: <http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf>. Acesso em: 5 jun 2011.

(ACNUR) contabilizou um total de 25.892 refugiados haitianos, 312 contando com a assistência da agência e 7.202 solicitantes de asilo com casos pendentes⁵.

Apesar do Brasil não constituir a principal destinação desse movimento migratório, ele recebeu cerca de seis mil haitianos desde a ocorrência do terremoto, a maioria dos quais atraídos pela posição do país como um mercado econômico emergente – o que fomenta expectativas de obtenção de emprego no país – e pelas parcerias que o governo, ONGs e empresas do país vêm firmando no Haiti em projetos de desenvolvimento, sobretudo desde 2004. A jornada dos haitianos envolve uma série de redes ilegais de atravessadores ou “coiotes”, normalmente incluindo viagens de avião para o Panamá e Equador, para a seguir se dirigirem ao Peru ou à Bolívia como meio de se chegar aos estados brasileiros do Amazonas e do Acre, respectivamente.

Passados dois anos da ocorrência do tremor, alguns atores, como o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, na sigla em inglês), salientam os progressos obtidos nesse período para a reconstrução do país, tais como a saída de cerca de um milhão de pessoas dos campos de deslocados internos (ou IDPs na sigla do inglês) – com cerca de 500.000 pessoas ainda vivendo nesses campos – e a remoção de 50% dos destroços gerados pelos prédios que colapsaram com o terremoto⁶. Entretanto, o Estado haitiano ainda não se mostrou capaz de contornar o grave quadro de precariedade das condições de vida da maioria de sua população, que, assim, ainda enfrenta sérios entraves no acesso à saúde, habitação, emprego, alimentação, saneamento básico, segurança, dentre outros pontos. Assim, existe ainda a dependência, em grande medida, da assistência de ONGs presentes no país (há 325 projetos em andamento atualmente⁷) e do apoio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), cujo mandato se iniciou em 2004 e vem sendo reiteradamente estendido desde então.

Em comunicado do ACNUR na véspera dos dois anos da tragédia, a agência chama atenção para o erro que se incorre ao concluir que a redução em um milhão

⁵ UNHCR. *Global Trends 2010*. Genebra, 2011. 25 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>>. Acesso em: 4 jun 2012.

⁶ Informações oferecidas por OCHA. *Haiti: Two years after the devastating earthquake*. Disponível em: <<http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/haiti-two-years-after-devastating-earthquake>>. Acesso em 5 jun 2012.

⁷ Mapeamento das ONGs, atuando no Haiti pela reconstrução do país após o terremoto, pode ser encontrado em : <<http://haiti.ngoaidmap.org/>>. Acesso em 5 jun 2012.

do montante de pessoas vivendo em campos de IDPs signifique que elas tenham encontrado soluções de habitação sustentáveis. Houve uma série de casos de expulsão de IDPs das propriedades que ocupavam desde o terremoto, o que faz com que o problema desses deslocados internos seja menos visível – já que não são mais contabilizados nos campos – porém não menos grave⁸. O número de pessoas que buscam alternativas para sobrevivência ao cruzar fronteiras internacionais não demonstrou redução em 2011, tendo ocorrido, na verdade, uma alta nesse número como demonstrado no *Global Trends* do ACNUR para o referido ano. Nesse período, a agência da ONU contabilizou 33.661 refugiados haitianos, 395 contando com sua assistência e 7.468 solicitantes de asilo com casos pendentes⁹.

Considerando-se esse quadro da situação haitiana e o movimento migratório desencadeado pelo terremoto de 2010, a pesquisa busca analisar qualitativamente o caráter desse deslocamento específico, considerando aspectos legais e teóricos acerca do mesmo. A partir dessa análise, pretende-se oferecer um breve estudo de caso acerca da maneira como o Brasil (compreendido não unitariamente mas em suas múltiplas facetas burocráticas, da sociedade civil, de ONGs, da mídia, etc.) respondeu à chegada desses migrantes haitianos a partir do desastre natural. Para tanto, metodologicamente, são utilizados dados estatísticos fornecidos por órgãos do governo brasileiro (CONARE, CNIg, Itamaraty, etc.), de organizações internacionais (ACNUR, OIM) e da sociedade civil (ONGs brasileiras e internacionais), além de declarações veiculadas nos canais próprios a esses atores e na mídia acerca do assunto.

A proteção dos haitianos sob a perspectiva legal

A definição legal dos haitianos que saíram de seu país após a ocorrência do terremoto não é clara dentro das normas internacionais voltadas para a proteção dos migrantes forçados. Alguns autores defendem a existência de um “regime internacional relativo aos refugiados” (BENZ; HASENCLEVER, 2011, p. 187), que teria surgido diante da constatação feita pelos Estados de que a magnitude e a complexidade do

⁸ Como veiculado pelo UNHCR. Press Release. *UN refugee agency marks two years since Haiti earthquake*. Washington, 2012. 2p. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3325.pdf>. Acesso em: 5 jun 2012

⁹ UNHCR. *Global Trends 2011*. Genebra, 2012. 25 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>>. Acesso em: 4 jun 2012.

fenômeno da migração forçada precisavam ser respondidas de maneira conjunta internacionalmente para proteger e assegurar os direitos daqueles que não podiam contar com seu país de origem para tanto, oferecendo assim uma “proteção substituta” para esses migrantes. Atualmente, esse regime teria seu funcionamento no âmbito mundial, baseado na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, no seu Protocolo de 1967 e no ACNUR, organização originalmente responsável pela implementação das referidas normas.

A demarcação do termo “refugiado”, presente na convenção e em seu protocolo, é bastante limitada – não abarca a diáspora haitiana verificada após o terremoto – entendendo como digno da proteção substituta enquanto refugiado aquele que não quer ou não pode retornar a seu país de origem devido a “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a grupo social ou opinião política” (Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951), o que convergia com as necessidades dos deslocados observados na Europa no imediato pós-Segunda Guerra Mundial.

Desde a formulação desses instrumentos legais, no entanto, o termo “refugiado” foi expandido na prática para fazer frente a um crescente número de pessoas que também precisavam de assistência e proteção internacional – uma vez situadas fora de seu país de origem – mas que não se enquadravam nesse escopo normativo. Assim, a definição legal e o entendimento comum da identidade do refugiados mudou juntamente com os contextos políticos globais e regionais ao longo do tempo.

Dessa forma, de modo a melhor entendermos as ferramentas brasileiras e latino-americanas destinadas a definir e proteger os refugiados, é necessário que se considere o ambiente político subjacente a sua formulação. Como mencionado, a Convenção de 1951 foi criada para lidar com as circunstâncias políticas e humanitárias que emergiram com o fim da Segunda Guerra. Durante a Guerra Fria que se seguiu, muitos países latino-americanos (destacadamente Chile, Guatemala, El Salvador e Nicarágua) suportaram décadas de regimes ditatoriais e disputas políticas internas que geraram milhões de refugiados no subcontinente. O regime internacional para refugiados foi considerado muito restrito para lidar adequadamente com essa realidade e, como resultado, a Declaração de Cartagena de 1984 – contando com o exemplo da Convenção da Organização da Unidade Africana – abriu caminho para a expansão da proteção aos refugiados no sistema inter-americano, recomendando a inclusão daqueles que:

tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas 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 (Declaração de Cartagena, 1984).

Apesar do caráter não vinculante da Declaração, muitos países latino-americanos traduziram sua definição ampla de refugiados para suas legislações nacionais. Como o Brasil permaneceu sob uma ditadura militar até o ano de 1985, ele inicialmente não aceitou as intenções e conteúdo de Cartagena e manteve sua lógica da segurança nacional sobre os assuntos migratórios¹⁰. No entanto, com o processo de re-democratização se desenvolvendo ao longo dos anos 1990, o país passou a adotar uma abordagem mais flexível com relação aos migrantes forçados, o que culminou na aprovação de uma lei específica sobre os refugiados em 1997 (Lei Nº 9.474 de 22 de julho) que incluía “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Lei Nº 9.474, 1997) como uma das razões legítimas para a concessão do refúgio, além dos fatores de perseguição já abarcados na Convenção de 1951. Tendo sido o primeiro país do subcontinente a aprovar uma lei específica sobre refúgio, o Brasil tem sido, desde então, considerado por alguns como um líder regional no campo da proteção aos refugiados (JUBILUT, 2006), o que seria impulsionado pelo peso econômico e político relativo do país. Reforçando esse ponto de vista, o país encaminhou projetos de reassentamento desde 2001, além de ter apoiado reuniões regionais e planos de ação comum relacionados à proteção dos refugiados, como a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010.

Diante da indefinição, o poder do Estado: as respostas brasileiras vacilantes ao deslocamento haitiano

A maioria dos migrantes haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto procuraram, imediatamente, requisitar refúgio. Acerca desse assunto, é pertinente destacar a consideração de Nyers sobre esse momento específico da solicitação do

¹⁰ O Estatuto do Estrangeiro, ainda em vigor, data de 1980 e apresenta essa forte ênfase na segurança nacional para se regular a migração. Dada a constatação de que a lei migratória brasileira precisa ser adaptada para o contexto atual, tramita atualmente no Congresso o Projeto de Lei 5655/2009, que adota uma visão mais sintonizada com a proteção e garantia dos direitos humanos dos migrantes, não obstante o paradigma da segurança nacional ainda estar presente no documento. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em 5 jun 2012.

refúgio e da posição do Estado sobre se irá, ou deveria, conceder a acolhida e proteção (NYERS, 2003). De acordo com o autor, esse é um episódio político muito importante, já que a capacidade de se decidir sobre questões de inclusão e exclusão é um elemento central do poder soberano. O patrulhamento das fronteiras e a defesa dos cidadãos dos perigos externos são algumas das fontes de legitimidade do monopólio do Estado moderno sobre vários assuntos políticos. Nesse sentido, sempre que um Estado delibera sobre a concessão ou não da proteção aos solicitantes de refúgio, não apenas uma determinação humanitária está sendo feita, mas essa também é uma situação em que o Estado “(re)funda sua reivindicação de monopólio do político” (NYERS, 2003, p. 1071; tradução nossa¹¹).

Em sintonia com Nyers, vale resgatar brevemente a elaboração de Ashley (ASHLEY, 1988), de que não se pode tomar a soberania estatal como um dado inconteste e natural, mas como fruto de uma prática, construída sobre uma relação de poder, que frequentemente deve ser imposta para que se possa perpetuar. O autor chama de “prática heroica” o mecanismo presente nos discursos políticos modernos através do qual se estabelece a dicotomia entre soberania e anarquia, em que o primeiro termo representa a presença, a racionalidade, a “fonte fundacional da verdade e do significado”(ASHLEY, 1988, p. 230), ao passo em que o segundo é definido residualmente, como o âmbito do erro, da indeterminação, da ausência, ameaçando a existência pura da soberania. Diante da constatação de que não há uma autoridade global efetiva, opera-se a prática heroica de modo a se deduzir a existência de múltiplas entidades soberanas independentes.

A partir desse raciocínio, a ideia da soberania estatal, da existência de uma autoridade capaz de responder por uma sociedade bem delimitada e de exercer a força legitimamente em seu nome, não é tida como natural, mas como produto de práticas recorrentes que a todo momento trazem à tona a separação entre o interno (soberano, positivo) e o externo (anárquico, negativo). Assim, a questão da distinção estrangeiro/nacional contém um caráter político crucial para a política moderna, de modo que a regulação da entrada daqueles demarcados como o “outro” é atribuída ao Estado, não como mera atribuição secundária, mas como um dos mecanismos centrais, através dos quais ele reforça e justifica seu caráter soberano.

¹¹ Citação original: “(re) funds its claim to monopolise the political”.

Tendo-se essas considerações em mente, pode-se afirmar que, apesar da existência de uma série de declarações, entendimentos e determinações legais que demandariam que o Brasil adotasse uma definição de refúgio ampla, a palavra final sobre a concessão da proteção recai sobre o domínio soberano do Estado, em detrimento da capacidade de agência e autodefinição dos migrantes. Em casos, como o da migração haitiana pós-terremoto, que não se enquadram na definição tradicional de refugiado - relacionada à perseguição individual - essa dinâmica se torna ainda mais clara, já que a responsabilidade pela categorização desses migrantes é monopolizada pelos Estados receptores.

Dessa forma, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – o órgão público responsável por deliberar acerca da concessão do status de refugiado – chegou à conclusão de que os deslocados haitianos não poderiam ser considerados refugiados, a despeito da legislação nacional ampla sobre a questão. As razões para a negativa assinalavam que os haitianos não podiam demonstrar claramente a existência de uma ameaça a suas vidas, segurança ou liberdade. Além disso, o CONARE também apontou que a proteção daqueles que eram incapazes ou não tinham vontade de voltar a seu país de origem devido a catástrofes naturais ou pobreza não era compreendida no escopo da Convenção de 1951 ou na lei brasileira (GODOY, 2011).

No entanto, a recusa pela concessão do refúgio aos haitianos que o solicitavam não significou que sua situação particularmente vulnerável não seria considerada pelas autoridades nacionais. Ao deliberar negativamente acerca do caso haitiano, o CONARE simultaneamente considerou que esses migrantes demandavam um tipo de permissão especial para permanecer no Brasil devido às precárias condições que encarariam se retornassem a seu país de origem. Nesse aspecto, o Brasil se portou de maneira distinta àquela marcadamente restritiva de países do Norte Global, como os EUA e França mencionados anteriormente, não recusando completamente a entrada dos haitianos em seu território, ainda que lhes negando o status de refugiado que solicitavam.

Dessa forma, o CONARE usou-se de um instrumento legal que permite que casos entendidos como não diretamente cobertos pela legislação nacional para o refúgio, mas que, ainda assim, apresentem um caráter humanitário, sejam encaminhados para consideração pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O escritório nacional do ACNUR e ONGs, sobretudo católicas, pressionaram para que o CNIg considerasse o caso dos haitianos com atenção especial. A resolução final comunicada

pelo conselho concedia aos haitianos vistos de permanência por motivos humanitários. Ainda que eles não correspondessem aos mesmos requisitos de proteção compreendidos na reconhecimento do status de refugiado, esses “vistos humanitários” foram vistos como demonstrando uma atitude positiva do Brasil, sendo inclusive elogiada em um relatório regional do ACNUR¹².

Com relação à concessão desses vistos especiais, no entanto, pode-se destacar duas maneiras diferentes de interpretá-los. Por um lado, eles podem ser vistos como uma forma de “proteção complementar” (MCADAM, 2007) que consiste em um Estado expandir suas obrigações de *non-refoulement* baseando-se em princípios de direitos humanos ou em outros de caráter humanitário. Essa interpretação foi a adotada pelo ACNUR, já que os vistos permitiam aos haitianos permanecerem no território brasileiro e, logo, longe da crise social em seu país de origem. Por outro lado, pode-se oferecer a crítica de que a lei nacional para o refúgio poderia ter sido interpretada de modo a conceder o status de refugiado aos haitianos, entendendo que, no quadro precário instalado pós-terremoto, eles estariam expostos a uma situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Lei Nº 9.474, 1997) prevista na lei nacional. Ao negar o acesso desses migrantes a essa lei, mas, ao mesmo tempo, concedendo-lhes um visto especial, dada a crise no Haiti, pode-se entender que as autoridades brasileiras adotaram uma postura baseada em “uma lógica de compaixão prevalecendo sobre o direito à proteção” (FASSIN, 2012). Ao aplicar essa “lógica de compaixão”, o Brasil não estaria se comprometendo a uma proteção sustentada dos migrantes haitianos com base em uma lei nacional sólida, mas estaria meramente oferecendo uma exceção baseada no sentimento momentâneo de que a negação de sua entrada no território não era recomendável.

Uma ruptura com essa política da concessão dos vistos humanitários aos haitianos surgiu no início de 2012, quando noticiários brasileiros começaram a reportar uma suposta “invasão” desses migrantes no norte do país, especialmente através do Acre. De acordo com uma notícia veiculada pelo maior periódico brasileiro¹³,

¹² UNHCR. *Global Report 2011: Americas Regional Summary*. Genebra, 2011. 6 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fc880940.html>>. Acesso em: jul 2012.

¹³ Intitulada “Acre sofre com invasão de imigrantes do Haiti”, o artigo completo de O Globo pode ser encontrado em: <<http://oglobo.globo.com/pais/acre-sofre-com-invasao-de-imigrantes-do-haiti-3549381>>. Acesso em: out 2012.

aproximadamente 500 haitianos teriam entrado no território nacional durante os três últimos dias de 2011 devido a rumores de que o governo brasileiro deportaria aqueles que chegassem ao país depois do dia 31 de dezembro. A retórica da invasão – como os riscos de *securitização* (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1997) que ela carrega – foi rapidamente difundida para se referir à imigração haitiana e o tópico passou a ser largamente discutido na mídia e entre instâncias governamentais.

A resposta formal do governo brasileiro a esse quadro foi dupla: ele assumiu a responsabilidade de regularizar a situação dos aproximados quatro mil haitianos que tinham entrado no país até o final de 2011, ao passo em que introduziu um sistema de cotas para a aceitação de novos migrantes do país caribenho. A Resolução Normativa 97 do CNIg, publicada no dia 12 de janeiro – exatamente dois anos após o desastre ambiental –, determinava que vistos especiais ainda seriam concedidos aos haitianos por motivos humanitários, entendendo esses como “resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”¹⁴. Entretanto, daquele dia em diante, o número de vistos seria restringido para 1.200 por ano (uma média de 100 por mês), sendo concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores via sua embaixada em Porto Príncipe. A fim de obter esse visto, o nacional haitiano deve pagar a taxa de US\$ 200,00 e entregar três documentos: um passaporte atualizado, prova de residência e comprovante de que não tem antecedentes criminais. Os vistos são válidos por cinco anos, após os quais o haitiano deve comprovar situação laboral para obter a permissão para permanecer no país por mais tempo. Além dessas medidas, o governo brasileiro reforçou o patrulhamento nas fronteiras setentrionais, cooperando com países vizinhos para tanto. Pressionado pelo Ministério da Justiça brasileiro, o Peru passou a exigir vistos aos haitianos chegando em seu território. Em contraste, o Equador, ainda que exposto à mesma pressão do Brasil, recusou-se a exigir esses documentos dos haitianos.

Três dias após a tomada dessa medida, os ministros das Relações Exteriores e da Justiça divulgaram o pronunciamento conjunto “Brasil e Haiti: parceria para o

¹⁴ O texto da resolução foi veiculado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional De Imigração. *Resolução normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em: jun 2012.

desenvolvimento” (PATRIOTA; CARDOZO, 2012). Nele, as autoridades relembravam os dois anos da ocorrência do terremoto que devastou grande parte do Haiti e os esforços e comprometimentos de cooperação do Brasil para com aquele país. Curiosamente, mais da metade do texto é dedicado a justificar a entrada em vigor da Resolução Normativa 97 do CNIg. Segundo o discurso dos ministros, o que teria motivado a decisão de estipular uma cota na emissão dos vistos seria a preocupação do governo brasileiro com os cidadãos haitianos que, em seu trajeto para o Brasil, tornavam-se vítimas de “intermediários inescrupulosos” (PATRIOTA; CARDOZO, 2012), sendo extorquidos e estando sujeitos a violências e abusos. Com relação a esse argumento, é importante destacar sua fraqueza, já que uma grande proporção dos deslocamentos forçados envolvem esse tipo de realidade, na qual pessoas em fuga são vítimas desse tipo de intermediários. Além disso, pode-se deduzir logicamente que ao se restringir a possibilidade de entrada legal dos haitianos ao Brasil, o trabalho do chamados “coiotes” é automaticamente valorizado, e não impedido.

As consequências dessa política restritiva para os migrantes haitianos que se deslocavam ao Brasil têm se mostrado severas. Enquanto que, em Porto Príncipe, o número de vistos emitidos tem sido inferior ao estipulado pela cota – por motivos relacionados ao seu alto valor e à falta de acesso da maioria da população aos documentos requeridos - centenas desses migrantes passaram a ficar presos na fronteira norte do Brasil, impossibilitados de atravessar (a cidade de Iñapari, localizada na fronteira tripartite com o Peru e a Bolívia, chegou a concentrar um grupo de mais de 250 haitianos logo a seguir à entrada em vigor da Resolução 97¹⁵). Aqueles que conseguem entrar no país também enfrentam dificuldades. O governador do Acre e seu secretário de Justiça têm sido citados em notícias clamando por ajuda federal para dar conta das necessidades de se acolher os haitianos que chegam regularmente¹⁶. A situação dos haitianos que não obtêm a devida assistência nas regiões de fronteira muito se assemelha à descrita por Agamben como da “vida nua” (AGAMBEN, 1998.), sem direitos políticos ou agência.

¹⁵ O caso dos migrantes haitianos foi acompanhado pela BBC Brasil. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/03/120329_haitianos_frenteira_acao_jf.shtml>. Acesso em: jun 2012.

¹⁶ Como pode ser verificado na notícia do Jornal do Brasil: <<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2012/09/10/quadruplica-numero-de-haitianos-que-entram-ilegalmente-no-brasil/>>. Acesso em: dez 2012.

Considerações finais

Apesar da possibilidade de se enfatizar a existência de um regime internacional relativo aos refugiados e de uma série de declarações no âmbito da América Latina voltadas à proteção dos migrantes forçados, verifica-se que, na prática, a acolhida e proteção dessas pessoas nem sempre está assegurada. Casos de indefinição migratória não são raros no cenário internacional contemporâneo. Nesse quadro, o Estado se coloca como o agente capaz de categorizar os migrantes que requisitam acesso a seu território exclusivo, reafirmando assim sua condição soberana. A capacidade de agência e autodefinição dos migrantes, não raro, é ignorada nesse desenlace, estando estes sujeitos à vontade política do Estado para onde se dirigem. A mobilidade como direito humano fundamental e as necessidades particulares dos migrantes não necessariamente são levadas em consideração pelo Estado no seu momento de escolha pela acolhida ou não.

Sob uma perspectiva das Relações Internacionais, percebe-se que questões relativas àqueles marginalizados (como os migrantes forçados) podem oferecer uma visão muito mais complexa das relações de poder no mundo, para além da simples lógica interestatal (ENLOE, 2004). Nesse sentido, o caso do deslocamento haitiano revela uma série de contradições no posicionamento brasileiro, que, ao passo em que se coloca como parceiro comprometido com o desenvolvimento haitiano e como líder regional para questões de migração forçada, acaba adotando medidas que restringem a entrada dos nacionais haitianos, apesar do precário quadro de acesso aos direitos humanos em seu país. Considerando que o Estado conjuga uma miríade de interesses e atores em seu interior, as ambiguidades são esperadas, ao mesmo tempo em que situações humanitárias, como a haitiana, demandam uma postura mais generosa e coerente com os discursos de uma potência emergente que não herdaria as práticas restritivas do Norte Global.

Referências

- AGAMBEN, G. (1998). *Homo sacer: sovereign power and bare life*. Stanford, Stanford University Press.
- ASHLEY, R. (1988). "Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique". *Millennium: journal of International studies*, vol. 17, n. 2.

BENZ, S.; HASENCLEVER, A. (2011). "Global" Governance of Forced Migration". In: BETTS, A.; LOESCHER, G. (Org.). *Refugees in International Relations*. Oxford, Oxford University Press, p. 185-211.

BUZAN, B.; WAEVER, J.; WILDE, O. (1997). *Security: a new framework for analysis*. Cambridge Press.

Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/conv-0.html>>. Acesso em: jun. 2012.

Declaração de Cartagena, 1984. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html>. Acesso em: 10 jun. 2012.

ENLOE, C. (2004). *The curious feminist: searching for women in a new age of empire*. Berkeley, University of California Press.

FASSIN, D. (2012). *Humanitarian reason: a moral history of the present*. London, University of California Press.

GODOY, G. G. (2011). "O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar". In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; DE ALMEIDA, G. A. (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1 ed. São Paulo, CLA Cultural, v. 1, p. 45-68.

JUBILUT, L. L. (2006). "Refugee Law and protection in Brazil: a model in South America?". *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 19, n. 1, p. 22-44.

Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: fev. 2013.

MCADAM, J. (2007). *Complementary protection in international refugee law*. Oxford, Oxford University Press.

NYERS, P. (2003). "Abject Cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement". *Third World Quarterly*, Vol 24, No 6, p. 1069-1093.

PATRIOTA, A. A.; CARDOZO, J. E. "Brasil e Haiti: parceira para o desenvolvimento". *Folha de S. Paulo*, 15 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/brasil-e-haiti-parceria-para-o-desenvolvimento-folha-de-s-paulo-15-01-2012>>. Acesso em: jun. 2012.

Recebido em dezembro/2012
Aprovado em fevereiro/2013