

Parte-se do conceito de survival migration definido por Alexander Betts que identifica como migrantes humanitários “os refugiados de guerra, deslocados ambientais e aqueles atingidos por crises humanitárias” (BETTS, 2010). Acredita-se que o debate sobre a abrangência destes migrantes no cenário atual permite tornar mais compreensivas as possibilidades de novas políticas com relação à migração forçada, para além do marco regulatório internacional do refúgio.

Denise Mercedes Núñez Nascimento Lopes Salles
Renata Freitas Quintella Riggo
Lara de Freitas Santos

A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil

Humanitarian migration with law 13.445/17: towards a dignity treatment of the forced migrant in brazil

DENISE MERCEDES NÚNEZ NASCIMENTO LOPES SALLES*

RENATA FREITAS QUINTELLA RIGGO**

LARA DE FREITAS SANTOS***

Resumo

O número de migrantes e refugiados cresceu vertiginosamente nos últimos anos no Brasil. Entre diversos fluxos de migrantes forçados, encontram-se os provenientes de contextos apontados como de graves crises humanitárias. A finalidade desta análise é compreender a política de emissão de vistos humanitários à luz da nova lei de migração brasileira e, assim, considerar em que medida esta mudança legislativa traz benefícios em termos de uma política de direitos humanos a estes novos migrantes de sobrevivência. Dessa forma, parte-se da caracterização da migração humanitária no mundo atual e da análise da mudança de legislação migratória no Brasil; que passou de uma ótica de securitização para uma perspectiva de direitos humanos em relação ao migrante. Em seguida, recuperam-se as ações humanitárias do governo Dilma com relação aos haitianos e sírios até a forma como foi aprovada a previsão legal deste tipo de visto na Lei 13445/17. Por fim, também será debatido o Decreto 9.199/17 que, ao regulamentar a nova legislação, deixou de tratar da forma específica de efetivação destes tipos de vistos e a acolhida humanitária, criando um paradoxo em relação a perspectiva da lei vigente no país.

Palavras-chave: Lei de migração. Visto humanitário. Migração humanitária.

* Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - IESP/UERJ; Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis; Email: denisem.lopes@gmail.com

** Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal de Rio Grande – FURG.

*** Graduada em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis.

Abstract

The number of migrants and refugees has increased dramatically in recent years in Brazil. Amongst several flows of forced migrants are those coming from contexts identified as serious humanitarian crisis. The purpose of this analysis is to understand the policy of issuing humanitarian visas in the perspective of the new Brazilian migration law and, thus, consider to what extent this legislative change brings benefits in terms of a human rights policy to these new survival migrants. Thus, it is based on the characterization of the humanitarian migration in the current world and on the analysis of the change of migratory legislation in Brazil. This important change went from a securitization standpoint to a human rights view. Then we turn to the humanitarian actions of the Dilma government in relation to Haitians and Syrians until the way in which the legal provision for this type of visa was approved in Law 13445/17. Finally, this paper will also debated 9199/17 decree, which, when regulating the new legislation, no longer deals with the specific form of implementation of these types of visas and humanitarian acceptance, creating a paradox compared to the perspective of the new law in the country.

Keywords: Migration law. Humanitarian visa. Humanitarian migration.

Introdução

O Brasil cultivou ao longo da sua história uma imagem de país aberto à migrantes e acolhedor. No entanto, mesmo com legislação avançada no campo do refúgio, até 2017 nossa legislação migratória tinha um caráter fortemente discricionário, marcada por um olhar do 'estrangeiro' como ameaça à segurança nacional. Assim também, no que tange à garantia de direitos humanos e à existência de políticas públicas de promoção real da integração local dos migrantes em geral, o Estado brasileiro tem avançado muito pouco nas últimas décadas.

Um progresso importante, contudo, foi a promulgação em maio de 2017 da Lei 13.445, a chamada nova Lei de Migração, que substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro, elaborado na época da ditadura militar. Considerado antiquado e discriminatório, o antigo Estatuto, dentro da visão de segurança nacional, permitia formas de seleção discricionárias através das quais os estrangeiros bem-vindos eram apenas aqueles que poderiam contribuir economicamente para o país, e que compartilhassem da ideologia política pregada no período.

Importa ressaltar também que, nos últimos anos, a reação do Brasil aos contextos de crise humanitária foi mediada por políticas práticas do executivo, através de resoluções do Conselho Nacional de Migração, de concessão de vistos humanitários a contingentes de migrantes oriundos de contextos de grave crise social e política, como os haitianos e sírios, marcando uma atuação

de maior respeito aos direitos humanos e valorização da responsabilidade e promoção da paz e da solidariedade no cenário internacional.

No entanto, com a migração venezuelana que se acirrou em 2017, o governo brasileiro, mesmo agora com a existência de novo marco regulatório, não teve a mesma política e, além de não conceder à estes migrantes o reconhecimento do refúgio, ignorou a possibilidade de acolhida humanitária; o que evidencia um percurso de avanços e retrocessos nesta seara.

O objetivo geral deste trabalho, diante deste contexto, é analisar a possibilidade de concessão de visto humanitário a migrantes oriundos de contextos de graves crises humanitárias na legislação e nas políticas públicas no Brasil, considerando tanto os antecedentes, nomeadamente as formas de concessão de acolhida humanitária aos haitianos e aos sírios, como o artigo 14 da Lei 13.445/17 e o Decreto 9.199/17, que regulamentou a nova lei.

Parte-se do conceito de *survival migration* definido por Alexander Betts que identifica como migrantes humanitários “os refugiados de guerra, deslocados ambientais e aqueles atingidos por crises humanitárias” (BETTS, 2010). Acredita-se que o debate sobre a abrangência destes migrantes no cenário atual permite tornar mais compreensivas as possibilidades de novas políticas com relação à migração forçada, para além do marco regulatório internacional do refúgio.

Dessa forma, serão analisadas a definição e caracterização da migração humanitária; as ações do governo Dilma com relação aos haitianos e sírios; a mudança da legislação migratória no país e a forma como foi aprovada a previsão legal do visto humanitário na Lei 13445/17. Por fim, também será debatido o Decreto 9.199/17 que, ao regulamentar a nova legislação, deixou de tratar da forma específica de efetivação destes tipos de vistos e acolhida humanitária, representando assim um retrocesso em matéria de garantia de direitos aos migrantes humanitários.

2. Migração humanitária, refúgio e direitos humanos

Bauman (2017) assinala que uma das características mais importantes da modernidade é que ela produz massas de pessoas indesejadas. Ademais, a modernidade assistiu a uma profunda mudança no fluxo migratório, antes do centro para as periferias e agora das periferias para o centro. Isso tem desestabilizado as respostas à chamada crise migratória global. Por fim, assiste-se a uma mudança fundamental nos critérios motivadores da migração, de econômicos para questões de sobrevivência e segurança; o que traz consigo a inevitabilidade de lidar com a questão dos indivíduos excluídos, principalmente com o aumento dos conflitos no mundo.

O impacto causado pela forma retórica como o atual fluxo migratório é tratado pela mídia enseja uma forma de pavor muito grande entre os indivíduos, principalmente nos países centrais. Este temor público acontece pelo fato de se considerar os migrantes como verdadeiros *vilões* capazes de

comprometer o modo de vida confortável das pessoas (os 'nacionais') ou até mesmo colapsar um país. Esse 'pânico moral', como destaca Bauman (2017), vem acompanhado de uma cegueira e de uma fadiga em relação aos noticiários de vítimas na busca de refúgio.

Do ponto de vista do debate político, há, no contexto recente, um reforço da retórica que criminaliza as migrações, defende o aumento das medidas restritivas e a blindagem das fronteiras (JAROCHINSKI SILVA; ALVES, 2017). Em nome da segurança nacional, muitos países vêm bloqueando, aberta ou dissimuladamente, a entrada dos diferentes a qualquer custo.

Ademais, neste mundo globalizado ninguém se sente responsável pela crise migratória. Bauman argumenta que perdemos o senso de responsabilidade para com o próximo; a cultura do conforto, que nos faz pensar e agir individualmente, nos torna também "insensíveis aos gritos de outras pessoas" (2017, p. 26). Porém, é justamente o olhar e o investimento nesse outro destituído de tudo que fará com que as sociedades avancem e resolvam os seus problemas atuais.

A cada dia o número de migrantes forçados e refugiados vem crescendo em todo o mundo*. Assim, não é possível mais a nenhum Estado negligenciar este fenômeno e nem que as respostas atuais, insuficientes e segregadoras, se mantenham sem produzir mais violência. Ademais, o fluxo migratório envolve diversos tipos de pessoas: tanto vítimas de conflitos territoriais, de perseguição, bem como indivíduos empobrecidos, deslocados internamente em seus países de origem na busca de melhores condições de vida. Estes diversos grupos de pessoas cruzam as fronteiras com a esperança de serem acolhidos, mas normalmente se deparam com sociedades prontas a rejeitá-los de imediato ou de crescente preconceito e exclusão interna dos migrantes.

Como assinala Seyla Benhabib (2012), há um paradoxo nesse cenário: a convivência de massas de migrantes excluídos com o crescimento de normas de Direitos Humanos cosmopolitas nos últimos cinquenta anos. Observa-se que no Direito Internacional e nas Organizações Internacionais há um crescimento das normas inclusivas e do debate acerca da migração, enquanto internamente os Estados caminham rumo à maior segregação do refugiado e migrante, fazendo com que as políticas se transformem em intensos conflitos globais distributivos e racializados.

Fatos como a extensão de normas cosmopolitanas e a crescente criminalização dos migrantes levam estudiosos a acreditarem na impossibilidade de realização do desejo de uma cidadania transnacional, enquanto outros o acirramento crescente dos conflitos no nível global.

É nesse contexto que Alexander Betts discute o conceito de migrantes humanitários; classificação que vai além da de refugiados, pois inclui tanto pessoas que fogem de guerras, quanto deslocados ambientais e também

* Segundo dados do ACNUR, 68,5 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar seus países de origem em 2017 (Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mais-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados/>).

indivíduos envolvidos em crises humanitárias em seus países de origem (BETTS, 2010). Todos estes tipos de migrantes não podem, à princípio, ser reconhecidos como refugiados, pois não são perseguidos pelos motivos clássicos do refúgio*; porém, carecem igualmente de uma necessidade de proteção e garantia de direitos humanos como os refugiados, vítimas de perseguição direta em seus países de origem, uma vez que os dois grupos sofrem ameaças à sua vida, segurança e liberdade.

Para esta categoria de migrantes, entretanto, não há regime jurídico específico; não é possível, aliás, sequer pretender a aplicação das normas existentes, por verdadeira vedação estampada nas normas de Direito Internacional. [...] Em razão, especialmente, da impossibilidade de aplicação extensiva dos tratados internacionais, em razão do disposto no artigo 31 Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969 (ANDRADE, 2018, p. 33).

O Direito Internacional dos Refugiados foi construído no pós-guerra e teve como objetivo inicial assegurar que a comunidade internacional provesse proteção para as pessoas deslocadas em função das perseguições sofridas naquele contexto**. Porém, as causas das migrações em vez de cessarem, se ampliaram e, na atualidade, é consenso que o regime de proteção dos refugiados não abarca uma grande parte das migrações forçadas, como desastres ambientais e incapacidade estatal. Como ressalta Betts (2010), os Estados tendem a ver as pessoas que cruzam fronteiras internacionais como refugiados, de acordo com a Convenção de 1951***, ou então como migrantes econômicos voluntários, o que criou um vazio de proteção para todo o contingente de pessoas que fogem de seus países sem sofrer diretamente uma perseguição, mas que são igualmente vítimas de violações de direitos humanos.

A proposta de Betts passa por ampliar o debate sobre a proteção internacional à migrantes a partir do conceito de *survival migration*. Os migrantes humanitários são, portanto, aquelas pessoas fora de seus países de origem por uma ameaça existencial que não encontram amparo em seus Estados; como a não garantia de direitos básicos componentes da dignidade do homem; isto é, direitos que, quando não garantidos, impossibilitam o gozo de todos os outros direitos. Nessa perspectiva, três seriam os direitos básicos: (1) liberdade, (2) segurança e (3) subsistência (BETTS, 2010)****.

* Raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas e pertencimento a determinado grupo social.

** De acordo com Eric Hobsbawm (Cf: A Era dos Extremos), no pós-Segunda Guerra a Europa contava com 40 milhões de refugiados.

*** A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 inaugurou o conceito de refugiado como aquele que busca proteção temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país.

**** Importa salientar que o Direito Internacional dos Refugiados engloba os dois primeiros elementos de ameaça existencial, mas não abarca o direito a subsistência.

Em teoria, todo migrante possui direitos tanto do ponto de vista do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quanto do Direito Humanitário. Assim, além do direito do não retorno compulsório ao país de origem, toda pessoa tem o direito de migrar e de ter garantidos seus direitos à liberdade, segurança e direitos sociais e econômicos. Entretanto, na prática, não existe um regime institucional universal para assegurar esses direitos para os migrantes *humanitários*, o lixo humano a que se refere Bauman: as massas de pessoas indesejadas que se constituem, na retórica política, como uma ameaça aos nacionais.

3. Acolhida humanitária no Brasil: haitianos e sírios

Importa analisar como o Brasil tem respondido a todo este contexto migratório recente e aos enormes contingentes de pessoas deslocadas por razões assim chamadas de humanitárias; mas que reconhecidamente também são migrações forçadas. Nesse sentido, durante o governo Dilma, foram concedidos dois tipos de vistos por razões humanitárias no país. Em primeiro lugar aos haitianos, após o desastre natural de 2010, e também aos sírios em 2013, por conta do conflito armado na Síria.

No caso dos haitianos, além do desastre natural, o país também passava por uma guerra civil, e, com a participação do Brasil na missão de paz no Haiti, muitos dos haitianos que decidiram deixar o país escolheram vir para o Brasil*. Como “solução” para o volume de haitianos que chegavam ao país**, o Conselho Nacional de Migração (CNIg), por meio da Resolução de nº 97 de 12/01/2012, concedeu o visto de permanência por razões humanitárias aos haitianos, com duração de cinco anos. Ademais, com a comprovação da situação laboral, a resolução permitia convalidação da permanência.

O fluxo migratório iniciou-se no Brasil de maneira discreta após o desastre ambiental de 2010 e foi ganhando força nos anos subseqüentes. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Justiça, estima-se que mais de 21 mil haitianos conseguiram entrar no Brasil entre 2010 e 2013 (FERNANDES; FARIA, 2017). Até o final de 2016 cerca de 49.000 vistos humanitários foram concedidos aos haitianos (OLIVEIRA, Camila, 2017).

Muitas pesquisas mostram que, apesar da criação da política de vistos

* Na verdade, vários fatores fizeram com que os haitianos migrassem para o Brasil, a guerra civil, a presença brasileira no Haiti, a crise econômica no hemisfério norte, o fechamento das fronteiras dos países desenvolvidos, a familiaridade com a língua espanhola que facilita entender e aprender o português (FERNANDES; FARIA, 2017).

** Ao entrar em terras brasileiras, os haitianos solicitavam ao CONARE (Conselho Nacional de Refugiados) o pedido de refúgio, mas esta solicitação era negada. O CONARE afirmava que o motivo da solicitação apresentada pelos estrangeiros (Deslocamento natural, econômico e social), não se enquadrava nas hipóteses enumeradas pelo Direito Internacional de refugiados, como também não se elencava na legislação do Brasil, que era a de perseguição. Diante desse imbróglie legislativo o CONARE buscou através do CNIg (Centro Nacional de Imigração) uma solução legal para as questões dos haitianos. Em janeiro de 2002 por meio da Resolução de nº 97, o CNIg estabeleceu diversas medidas, incluindo a decisão de conceder visto humanitário de residência a todos os haitianos que já se encontravam em terras brasileiras, permitindo ainda que eles trabalhassem e estudassem por aqui.

aos haitianos no país, que fez com que a participação deles no mercado de trabalho aumentasse em 406% entre 2011 e 2012, não foi instituída uma política migratória que estruturasse a possibilidade de real inclusão desse povo na sociedade brasileira, sendo todo tipo de trabalho realizado exclusivamente pela sociedade civil (RODRIGUES; SILVA, 2016; ROCHA, 2016). A falta de preocupação do Estado com esses imigrantes gerou, dentre outros, a exploração de mão-de-obra e trabalhadores sem contrato formal de trabalho, pois, de acordo com pesquisa realizada por Rodrigues e Silva (2016), 73,6% dos haitianos no Brasil declaram que não ganham o suficiente para sobreviver. Ademais, estes migrantes encontram ainda outras dificuldades, como o idioma e a dificuldade para validar o diploma no Brasil, o que também dificulta a socialização e a entrada no mercado de trabalho brasileiro.

Depois da experiência positiva em relação ao visto humanitário aos haitianos, o Brasil, por meio da resolução normativa nº17 do CONARE, autorizou a concessão de visto a sírios e a cidadãos de origem palestina residentes na Síria afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria. Nesse caso o visto é temporário e se assemelha ao visto de turista, servindo para facilitar o processo de solicitação de refúgio no Brasil. Já quando se trata do visto aos venezuelanos, o mesmo foi publicado em um dia e no dia seguinte o Brasil recuou, passando a conceder apenas a residência temporária – resolução normativa nº126 do CNlg – mediante o pagamento de taxa de aproximadamente 300 reais* e apenas para aqueles que renunciarem aos pedidos de refúgio solicitados (OLIVEIRA, Camila, 2017).

O visto concedido aos sírios por razões humanitárias foi determinado por conta do conflito armado na República Árabe Síria; de acordo a Resolução Normativa CONARE Nº 17 de 20/09/2013, “considerando as dificuldades registradas por parte desses indivíduos em conseguirem se deslocar ao território brasileiro para nele solicitar refúgio” (CONARE, 2013, s/p). Até setembro de 2015, o número de vistos concedidos aos sírios no Brasil foi de 7.752, e a resolução foi prorrogada por mais dois anos em 2015**.

Tendo em vista o conceito de Alexander Betts para *survival migration*, a situação enfrentada pelos sírios enquadra os mesmos dentro de duas das três possibilidades para migrações humanitárias, tanto como refugiados de guerra quanto como atingidos por crises humanitárias. A resolução considerou para tal concessão o seguinte motivo:

* Em 2018, a nova resolução do CNlg sobre a possibilidade de pedido de residência temporária aos venezuelados retirou a exigência de pagamento desta taxa.

** Em março de 2011 teve início na República Árabe Síria um conflito armado de grandes proporções que perdura até o presente momento. O conflito começou após os protestos que faziam parte dos movimentos da primavera árabe. Porém, enquanto a oposição, que faz parte do movimento, alega estar lutando para destituir o presidente Bashar al-Assad, para implementar um governo mais democrático e livre no país, o governo sírio afirma que está tentando combater terroristas armados que estão trazendo instabilidade ao país. De acordo com a ACNUR – Agência da ONU para refugiados – cerca de 13,1 milhões de pessoas precisam de assistência na Síria atualmente. Ainda de acordo com a ACNUR cerca de 5,6 milhões de pessoas foram forçadas a fugir da Síria desde 2011.

Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria. (Resolução Normativa CONARE Nº 17 de 20/09/2013, artigo 1º - Parágrafo único)

Apesar do fato de que o Brasil recebeu uma parcela pequena de sírios, a resolução foi de extrema importância, pois facilitou a entrada dos sírios e suas famílias, agilizando um processo que, provavelmente, seria prolongado por mais tempo. A resolução foi prorrogada por mais dois anos em 2015, tendo em vista que o conflito armado não havia cessado. No entanto, muitos dos sírios deslocados por força do conflito se enquadram na categoria de refugiados.

No Brasil essa absorção migratória ainda é considerada ínfima, se comparada a regiões como a Europa. Esse percentual pequeno se dá pela condição geográfica brasileira, o país se encontrar bem afastado de regiões consideradas críticas por deslocamentos em massa.

De acordo com a Deisy Ventura “o visto humanitário é um antídoto contra a precariedade e a chamada clandestinidade”. Ventura reforça então que a política foi uma solução para os haitianos que chegavam ilegalmente no Brasil entrando pelo Peru ou por países da América Central. O visto humanitário evitou situação migratória irregular, que, para a mesma, é geradora de precariedade na partida, no percurso, na chegada e na permanência da pessoa e de sua família no Brasil.

Não obstante os aspectos positivos acarretados pelo visto humanitário, importa ressaltar que essa classe de visto não pode ser utilizada como moeda de troca para substituir o reconhecimento de refúgio no Brasil, ou seja, mesmo que os haitianos obtenham o visto humanitário, isso não os restringe da possibilidade de obter os direitos adquiridos na condição de refúgio.

Caso exista uma recusa automática de refúgio para qualquer nacionalidade estaríamos diante de uma ilegalidade flagrante. A cada caso, a cada pessoa ou família, é preciso verificar se o solicitante de refúgio corresponde a uma das hipóteses da Lei (VENTURA, 2017).

O refúgio é um direito garantido pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ratificada pelo ordenamento jurídico brasileiro em 1997 pela Lei 9474/97; por isso não pode ser negado o procedimento de pedido e reconhecimento do status de refugiado.

5. O novo marco legal para migração no Brasil e a previsão do visto humanitário

O Estatuto do Estrangeiro surge no Brasil no momento em que era

priorizada a visão de segurança nacional, do interesse socioeconômico e do trabalhador nacional, mas, ao mesmo tempo, essa legislação era discriminatória e perdurou durante muito tempo mesmo contrária aos fundamentos e princípios da nossa atual Constituição Federal. A partir da nova Lei de Migração passa a ser tratada a importante temática da inclusão social, trabalhista e produtiva do migrante; além de dar margem à uma proteção especial para a consolidação do processo simplificado de naturalização e de facilitar a livre circulação do residente fronteiriço. Por isso, a atual legislação sobre o tema contribui muito para a expansão de direitos e deveres aos não nacionais e ratifica princípios constitucionais, assim como o da dignidade da pessoa humana.

Quadro 1 – Comparação entre o estatuto do estrangeiro e a lei 13.445/2017

ESTATUTO DO ESTRANGEIRO (LEI Nº 6.815/1980)	LEI DE MIGRAÇÃO (LEI Nº 13.445/2017)
Tema de segurança nacional	Tema de Direitos Humanos
Incompatível com a Constituição Federal de 1988 e tratados internacionais de Direitos Humanos	Visa a regularização migratória com base na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais de Direitos Humanos
Possibilidade do Estado decidir sobre aqueles que podem ou não entrar e permanecer no país	Migrante regular menos vulnerável e com oportunidade de inclusão social
Relaciona a regularização migratória ao emprego formal	Possibilita a entrada regular daqueles que buscam emprego no país
Fragmenta atendimento a migrante em diferentes órgãos estatais	Define órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes

Fonte: Elaboração própria a partir de GUERRA (2017), AMARAL (2017) e RAMOS (2017a).

Em consonância com a maior abertura para a questão migratória mundial e a salvaguarda de princípios dos direitos humanos, o Anteprojeto da nova Lei de Migrações foi fruto de um amplo debate e contou com participação da sociedade civil organizada, de partidos e de associações de migrantes (RAMOS, 2017a). Assim, criou uma proposta de legislação em conformidade com as necessidades e a dignidade dos migrantes no mundo contemporâneo,

bem como consagrou uma perspectiva de respeito às possibilidades do Estado brasileiro, à segurança humana de todos e ao desenvolvimento humano (GUERRA, 2017; RAMOS, 2017a; VENTURA, 2017).

A acolhida humanitária entra no campo da proteção complementar aos migrantes forçados e, assim, o visto humanitário é “alternativa legal” ao fato de que muitos migrantes não se encaixam na definição de refugiados, mas, ao mesmo tempo, correm graves perigos caso tenham que retornar a seu país de origem; logo, observando o princípio de não devolução, a proteção legal “é um acolhimento concedido pelo Estado baseado na necessidade de proteção internacional fora do quadro da Convenção de 1951” (OLIVEIRA, Camila, 2017, p. 124).

Nessa perspectiva, o anteprojeto, em seu artigo 27, propõe a possibilidade de concessão de vistos para fins humanitários: “Resguardadas as hipóteses de asilo e refúgio, poderá ser concedido o visto para fins humanitários nos casos em que a ordem pública ou a paz social for ameaçada, em território estrangeiro”*. No processo de tramitação, após os vetos, a nova legislação incorporou a questão da acolhida humanitária como segue:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (LEI 13445, Capítulo II, Seção II, subseção IV - Do visto temporário, artigo 14)

Dessa forma, a essência do visto humanitário foi mantida na nova legislação. Entretanto, o Decreto 9.199/17, sancionado pelo então presidente Michel Temer, ao regulamentar a Lei 13.445/17, omitiu a questão da forma específica de concessão de vistos humanitários em uma política claramente retrógrada (RAMOS, 2017b; VENTURA, 2017).

Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos

* Na íntegra: Art. 27. Resguardadas as hipóteses de asilo e refúgio, poderá ser concedido o visto para fins humanitários nos casos em que a ordem pública ou a paz social for ameaçada, em território estrangeiro, por I – grave e iminente instabilidade institucional; II – calamidades de grandes proporções; III – graves violações de direitos humanos. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil 27 § 1º O visto para fins humanitários será concedido pelo prazo de até um ano, prorrogável pelo período que persistirem as razões humanitárias que motivaram sua concessão, quando o requerente não reúne as condições para obtenção de outra categoria de visto. § 2º Nos casos em que não for possível processar o pedido de visto para fins humanitários, a autoridade migratória poderá dispensá-lo, notificando do fato os pontos de controle migratório. (ANTEPROJETO, Capítulo X, Do mecanismo de acolhida Humanitária).

humanos ou de direito internacional humanitário. § 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados. (DECRETO Nº 9.199, capítulo II Seção III – Dos vistos temporários)

Deisy Ventura, que participou da comissão responsável pela elaboração do anteprojeto para a nova lei, ressalta que “o decreto ainda joga para regulação posterior dispositivos fundamentais da lei como o visto para ajuda humanitária, atrasando toda a atuação do Brasil em matéria de política migratória. Não hesitaria em dizer que o regulamento é uma catástrofe.” (VENTURA, 2018, s/p).

Ademais, além de ter excluído grande parte da sociedade civil do processo que antes fora marcado justamente por essa forte participação plural, o Decreto evidencia a falta de vontade política de assumir os compromissos pró direitos dos migrantes expressos na nova Lei.

Considerações finais

Neste trabalho analisou-se a possibilidade de concessão de visto humanitário no Brasil à migrantes oriundos de contextos de graves ameaças humanitárias, como os venezuelanos atualmente, a partir da nova legislação e da política que vinha sendo consolidada através da atuação do CNlg, que teve início no governo Dilma com a possibilidade de concessão de visto humanitário aos haitianos e, por outra via, aos sírios. Este tipo de política entra no campo da proteção complementar aos migrantes forçados que não se enquadram no marco do refúgio.

Apesar da possibilidade de concessão de visto humanitário ter sido prevista na nova legislação migratória brasileira, o decreto que a regulamentou, em um flagrante retrocesso, deixou de tratar da forma específica de concessão de vistos humanitários, o que evidencia a falta de vontade política para garantir direitos dos migrantes, bem como a negação do processo participativo e inclusivo que norteou os trabalhos do anteprojeto da lei de migração.

Em tempos nos quais vários países vem atuando em propostas de cooperação internacional para garantir práticas conjuntas que permitam lidar de forma digna com as migrações humanitárias*; é imprescindível que o Brasil não retroceda em matéria de reconhecimento dos direitos humanos de toda pessoa, especialmente de migrantes em condição de vulnerabilidade e, assim, não permita que conquistas legislativas sejam perdidas.

* CF. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Segura. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>

Referências

- AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migração. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago. 2017.
- ANDRADE, J. Percivale de. Migrantes humanitários: algumas perspectivas. In: JUBILUT, L. L.; FRINHAN, F.; LOPES, R. (Orgs). **Migrantes forçad@s**: conceitos e contextos. Boa Vista, RR: Editora da EFRR, 2018, p. 333-354.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p.20-46, jan./abr. 2012.
- BETTS, Alexander. Survival migration: a new protection framework. *Global Governance*, v. 16, n. 3, p. 361-382, jul./set. 2010.
- CONARE. **Resolução Normativa CONARE Nº 17 DE 20/09/2013**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-siria-refugiados.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019.
- FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virginia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *R. Bras. Est. Pop.*, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017.
- GUERRA, S. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, out./dez. 2017.
- JAROCHINSKI SILVA, J. C.; ALVES, L. A.. Categorização, exclusão e criminalização das migrações internacionais. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 5, n. 1, p. 111-126, jan./jun. 2017.
- OLIVEIRA, A. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Rev. Bras. Estud. Popul.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, abr. 2017.
- OLIVEIRA, Camila. O Brasil e a proteção complementar humanitária. *Mural Internacional*, v. 8, n. 1, jan./jun., p. 121-133, jan./jun. 2017.
- RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova lei de migração. *CONJUR*, 2017a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acesso em: 13 dez. 2018.
- RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento da nova lei de migração é contra *legem* e *praeter legem*. *CONJUR*, 2017b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- ROCHA, Maria Célia Albino da. A imigração haitiana no Brasil e efetivação dos direitos humanos. In: 9ª JORNADA DE PESQUISA E 8ª JORNADA DE EXTENSÃO DO CURSO DE DIREITO DA FAMES, 2016, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria: FAMES, 2016. Disponível em: <<http://metodistacentenario.com.br/jornada-de-direito/anais/9a-jornada-de-pesquisa-e-8a-jornada-em-extensao-do-curso-de-direito/artigos/o-direito-civil-no-seculo-xxi/e2-06.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

RODRIGUES, Patrícia; SILVA, Filipe. Desafios à inclusão dos imigrantes haitianos na sociedade brasileira. In: SEMINÁRIO “MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFÚGIO E POLÍTICAS”, 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: UNICAMP, 2016. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/27_PRCs.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SALLES, Denise; GONÇALVES, Fernanda. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, Paraíba, v. 1, n. 2, p. 111-132, set./dez. 2016.

VENTURA, Deisy. “Regulamento da lei da migração é uma catástrofe”: diz especialista Deisy de Freitas Lima Ventura. **CONJUR**, 2017. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2017/11/24/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista-deisy-de-freitas-lima-ventura/>>. Acesso em: 24 jan. 2019.