

SITUAÇÃO LEGAL DOS HAITIANOS RESIDENTES EM MANAUS NO PERÍODO DE 2010 A 2016 E CONSEQUÊNCIAS DESSA CONDIÇÃO NO AMPARO PÚBLICO A SUAS VIDAS

Matheus Martins Vieira¹
Adriano Fernandes Ferreira²

RESUMO

O presente artigo científico se propõe a analisar a condição jurídica dos haitianos no Brasil e em Manaus, além de investigar as consequências dessa situação no acesso deles a serviços públicos. Utilizando-se do método quali-quantitativo, o trabalho busca, inicialmente, situar historicamente a fragilidade com a qual os imigrantes haitianos se depararam depois do desastre causado pelo sismo de 2010. Prosseguindo, o artigo faz uma abordagem substantiva dos fluxos demográficos no continente, no país e em âmbito local. Em seguida, trata do fundamento constitucional e legal para exigir um devido amparo aos haitianos situados no país. Posteriormente, analisam-se os dados obtidos para uma adequada compreensão do número de haitianos em território nacional, dentro do período estipulado. Por fim, reflete-se sobre a necessidade de uma política migratória eficaz, com os devidos efeitos sociais e jurídicos para os estrangeiros que residem no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Condição jurídica. Migração. Política migratória.

1. Introdução

Diante da observação de que os haitianos passam por inúmeros empecilhos para obter um documento legal no Brasil, indaga-se sobre a sua situação atual em Manaus. Propõe-se vasculhar o *status* dessas pessoas enquanto residentes no país e, especificamente, na capital do estado do Amazonas, de forma a relacioná-lo com as funções sociais por elas exercidas. Um dos princípios fundamentais da Constituição brasileira é a dignidade da pessoa humana, que logo pode ser associado ao princípio de valorização do trabalho como um dos elementos garantidores daquele. Baseado nisso, pergunta-se se a política migratória no Brasil tem facilitado essa integração dos haitianos à sociedade por meio do labor, questionando-se também, conseqüentemente, se o amparo à vida dessas pessoas é realizado de forma adequada. Assim, busca-se demonstrar se os devidos meios normativos são aplicados para amparar os haitianos residentes no Amazonas e, principalmente, em Manaus, de forma a garantir a manutenção da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, malgrado a alta

1 Acadêmico do 4º período de Direito da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: mvmatheusmv@gmail.com

2 Doutor em Ciências Jurídicas e Professor Adjunto III da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: adrianofernandes3@hotmail.com

densidade de trabalhos sobre a questão haitiana no Brasil, costuma-se fazer uma abordagem que evidencia somente que, depois da grande leva de haitianos que chegaram à região norte deste país, número expressivo desse contingente foi em busca de melhores condições no eixo Centro-Sul do Brasil, ou mesmo em outros países do continente americano.

Haja vista o referido cenário, a necessidade de buscar amparo nos trabalhos de estudiosos de Antropologia, de Sociologia, de História, de Geografia, entre tantas outras áreas, trouxe um enriquecedor conteúdo para o presente artigo. Tendo em vista os aspectos citados, este trabalho tem como objetivo geral avaliar o emprego das normas de Direito Internacional e nacional na política de migrações do Brasil. Além disso, o artigo busca analisar as consequências dessas práticas estatais na definição do *status* legal dos imigrantes haitianos em Manaus e os reflexos da política migratória no amparo público a essas pessoas. Nesse sentido, são objetivos específicos orientadores desta pesquisa científica: averiguar a legislação que regula a situação dos migrantes no Brasil; identificar a eventual aplicação das normas do Direito Internacional e nacional; e, por fim, observar se tais normas são efetivas no desenvolvimento de uma política migratória garantidora dos direitos fundamentais dos haitianos.

Quanto ao procedimento metodológico, o presente estudo tem caráter quali-quantitativo. O procedimento escolhido foi o bibliográfico com apoio documental, de modo a verificar os dados sobre haitianos residentes no Brasil, no período de 2010 a 2016, obtidos por meio de referências feitas pelos autores arrolados neste trabalho, os quais incluem como principal fonte o Conselho Nacional de Imigração (CNIG).

2. A condição jurídica dos haitianos

Situado na América Central, o Haiti é uma ilha que sofreu com um grave terremoto em janeiro de 2010, responsável por milhares de mortos e milhões de desabrigados. Um país que enfrentara problemas políticos, sociais e econômicos se deparava com uma situação ainda mais adversa: falta de água e de energia elétrica, além de hospitais, universidades, indústrias e prédios da administração estatal em ruínas, entre outras barreiras para o exercício e a manutenção de uma vida minimamente digna e civilizada, conforme MAFFEI (2010).

Mesmo a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), criada com o objetivo de abrandar a crise política na qual o país se encontrava, foi desestruturada com o sismo de 2010. A partir dessas informações, tem-se uma ideia do impacto negativo causado pelo terremoto na vida dos residentes e domiciliados no Haiti.

A busca por melhores condições de vida estimulou muitos haitianos a migrar para o Brasil, à época visto como um país economicamente promissor. Passaram a adentrar em terras brasileiras através da fronteira noroeste, porque não podiam entrar pelos aeroportos por falta de condições necessárias à obtenção do visto, de acordo com VÉRAN (2014). Nesse contexto, dois anos depois do início da imigração haitiana, intensificou-se o fluxo de imigrantes pela cidade acriana de Brasileia em detrimento da rota amazonense, devido a maiores facilidades para chegar ao eixo Centro-Sul do país, onde a disponibilidade de empregos era maior, em conformidade com SILVA (2016).

A viagem ao Brasil tem a atuação dos atravessadores, traficantes de pessoas localizados nas áreas fronteiriças que cobram preços exorbitantes para realizar uma viagem, além de ameaçarem a integridade física dos imigrantes que, ao chegar ao Brasil, restam desamparados pelo Estado. Dessa forma, o Brasil respondeu ao fluxo migratório de haitianos de forma técnica e legalmente morosa. Logo, restava apenas se amparar pelo Estatuto do Refugiado, o qual, segundo os trâmites estabelecidos pelo Governo Federal, requer a realização de uma entrevista com o imigrante interessado, o que possibilitaria a mudança da situação de “imigrante ilegal” para “solicitante de refúgio”. No entanto, tal procedimento demandava uma espera de três meses, em média; por conseguinte, houve uma indefinição no *status* legal dos haitianos durante esse lapso temporal.

O Brasil aderiu à Declaração de Cartagena, legitimada por meio da lei nº 9.474, de 1997, que definiu a forma de implementação do Estatuto do Refugiado e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Com tal prerrogativa legal, o Brasil passa a receber refugiados independentemente da origem, conforme VÉRAN (2014). Contudo, nota-se um descompasso entre o conjunto de normas que regulamentam a acolhida aos estrangeiros e a atuação das esferas do poder para a concretização de uma eficaz política migratória.

Nos dois anos iniciais de densa imigração haitiana ao Brasil, o Governo Federal agiu conforme os referidos trâmites, muito embora parcelas das solicitações de refúgio fossem indeferidas pelo CONARE, órgão responsável pela análise dos pedidos. Percebe-se, assim, a

indiferença com a qual o poder público agiu frente às vulnerabilidades desses estrangeiros, visto que, enquanto esperavam resposta a sua situação jurídica, os haitianos se mantinham em condições preocupantes, que incluíam a escassez de alimentos, precariedade na higiene, restrito acesso aos serviços de educação e saúde, entre tantas outras privações de direitos. Em contrapartida, algumas igrejas locais foram fundamentais para garantir um amparo social mais consistente aos haitianos, incluindo desde a concessão de alimentos até a disponibilidade de creches para as crianças migrantes. Nesse cenário, a visibilidade dos haitianos nas cidades do Amazonas, em particular na fronteira tríplise e na capital, decorreu de sua precariedade, considerando que eles passaram a ocupar ociosamente os espaços públicos e a se incorporar nos subempregos informais, segundo VÉRAN (2014).

Tabatinga não tem estrutura adequada para acolhida aos imigrantes, mas cabe ressaltar que a indefinição da situação legal dos estrangeiros legitimava a ausência do auxílio público a eles, impedindo qualquer esforço governamental no sentido de assisti-los. Portanto, sem acesso a serviços básicos, os haitianos peregrinaram para Manaus. Antes, porém, de poderem ser transportados para terras manauaras, esses estrangeiros precisavam obter um protocolo temporário, documento fornecido pela Polícia Federal ainda na fronteira. Contudo, enquanto eles não conseguissem oficializar, mesmo que temporariamente, sua situação, continuariam como imigrantes ilegais. Nesse sentido, o artigo 9º da Lei de Refúgio determina que a mudança de imigrante ilegal para requerente de refúgio ocorre, dentro de três meses, mediante prévias entrevistas individualizadas que elucidam os motivos da migração.

Num segundo momento, partindo-se para uma descrição e análise da migração haitiana nas Américas, no Brasil e no Amazonas, deve-se ressaltar que a migração no continente é motivada principalmente pela busca por melhores condições de vida. Com a intensificação do trânsito de pessoas nas Américas, os principais destinos – Estados Unidos da América e Canadá – passaram a dividir espaço com outros países na rota de fluxos migratórios. O Brasil está incluído nas novas rotas, trazendo à tona uma questão: o Estado brasileiro viola as normas internacionais de direitos humanos ao aplicar sua política migratória em nome da segurança nacional?

A migração entre países e as contradições a esse processo relacionadas aumentam progressivamente. Segundo SANTOS (2013), isso se deve ao fato de a política migratória violar os direitos humanos em nome da segurança nacional, enquanto, em direção oposta, a

globalização prevê o deslocamento de bens e pessoas. As discussões acerca de violações são ainda mais relevantes quando se considera a existência de leis e convenções que pressupõem a proteção dos direitos fundamentais do homem. De qualquer modo, não se pode perder de vista que a migração é um comportamento existente de forma natural no ser humano, o qual pode apresentar a necessidade de se deslocar no espaço, conforme CARVALHO (1976).

O Brasil vem recebendo um contingente crescente de estrangeiros, o que representa um desafio para a política migratória brasileira, visto que as leis nacionais de migração são pouco abrangentes, consequência do início da restrição à imigração no Brasil, que se deu na década de 1930, quando se dificultou a entrada e legalização dos estrangeiros por meio da ideia de imigração em voga à época, a qual não previa a implantação de políticas migratórias proativas, fato que se repete na Constituição vigente. Contudo, há destacar que, com o advento da Constituição de 1988, houve uma ampliação na acolhida aos estrangeiros que desembarcam em território nacional: antes, apenas aqueles de origem europeia eram amparados pela legislação nacional de refúgio; agora, não há mais restrições temporais ou étnicas. Nota-se, conforme o texto do art. 2º do Decreto-Lei nº 7.967/45, abaixo citado, a intenção, anterior à Constituição Federal de 1988, de europeizar a população brasileira:

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional. (BRASIL, 1945)

Ainda assim, não obstante a conquista formalmente obtida, a qual confere significativo amparo legal aos estrangeiros que necessitam de habitar no Brasil, a política migratória diverge substancialmente no que concerne à materialidade dos direitos fornecidos aos estrangeiros. Prova disso é a capacidade limitada do país para dar uma resposta legal e operacional ao crescente fluxo de haitianos, sobretudo no período de 2010 a 2016.

A importância da migração haitiana para a ordem legal ocorre por seu impacto nas políticas públicas migratórias. A estratégia de resposta legal adotada pelo Estado, a partir dessas políticas, foi a atribuição de vistos humanitários e a reafirmação do regime de cotas para imigrantes, dado o cenário em que o Brasil se tornou um lugar promissor para residir devido à economia crescente e às supostas restrições menos rígidas nas zonas fronteiriças. Conforme VÉRAN (2014), os haitianos seguiram rotas segmentadas até chegarem ao Amazonas, posto que não podiam ter acesso ao Brasil por via aérea. Também não podiam

invocar o Estatuto do Migrante Econômico sem o visto, restando apenas a possibilidade de solicitar a aplicação do Estatuto do Refugiado.

Espera-se que instituições públicas e organizações não-governamentais ofereçam assistência aos migrantes, mas não houve essa preocupação quando da chegada dos haitianos no Amazonas, onde a assistência ficou quase que exclusivamente restrita à atividade da Pastoral do Migrante – instituição que promove os direitos humanos dos migrantes e comunidades de origem, trânsito e destino, de acordo com COUTO (2016). Por outro lado, o medo de que os haitianos pudessem transmitir doenças preocupou a população, ganhando espaço institucional, com autoridades comentando publicamente que infecções poderiam aumentar na presença dos imigrantes, além de suporem que os haitianos estariam ocupando o mercado de trabalho local, alegações que pioraram a possibilidade de integração sociocultural. Outrossim, COUTO (2016) tece pertinente comentário no que diz respeito à repercussão que as ideias proliferadas publicamente por autoridades locais têm sobre a população:

Questões sobre postos de trabalho, doenças e importação da miséria são justificativas mais comuns para a rejeição, e essa posição é reforçada por autoridades estaduais, municipais e empresários que, ao contratar os haitianos, dizem que, no Brasil, não é fácil conseguir alguém para trabalhar. Nesse argumento não estão explícitas as condições de trabalho oferecidas, que, em muitos casos, não seguem a legislação trabalhista, colocando o trabalhador, seja nacional ou estrangeiro, em uma situação análoga à de trabalho escravo, que revelam a incapacidade do Estado em lidar com situações-limites, argumentando que, economicamente, não possuem condições de atender à população local e aos imigrantes ao mesmo tempo. Mas a grande questão é como esses discursos são expressos na imprensa, provocando na população uma reação de concordância com o discurso oficial e de temor das possíveis catástrofes anunciadas, como a proliferação de doenças. (COUTO, Kátia. 2016, p. 176)

Não obstante esse medo sanitário, a condição de saúde dos haitianos recém-chegados pouco diferia da local, mas o seu viável acompanhamento pela saúde pública não foi disponibilizado, segundo VÉRAN (2014). Logo, a situação dos haitianos era legalmente invisível: enquanto estes não recebessem o protocolo de solicitação de refúgio, não poderiam acessar qualquer serviço público, pois, como restavam indocumentados, os servidores e agentes que atuavam nos serviços públicos não podiam dar entrada a nenhum dossiê, o que, via de regra, costuma ser exigido anteriormente ao acesso àqueles serviços.

A nível estadual, um fator que ilustra a dificuldade de resposta do governo do Amazonas ao fluxo migratório é a ausência de órgãos governamentais que tratem desse assunto. Portanto, os haitianos se deparam com uma estrutura institucional despreparada,

dentro da qual a irresolução normativa sobre seu *status* legal dificulta a apreciação política da situação de modo mais profissional.

Sob outra perspectiva, a Polícia Federal foi protagonista na fronteira ao cumprir o que se estabelece na Lei de Refúgio (Lei n. 9474/1997), ouvindo os interessados sobre as circunstâncias em que entraram no Brasil e as razões por que deixaram o Haiti. Dessa forma, os imigrantes ilegais podiam se tornar requerentes de refúgio, mas tinham de esperar três meses para serem entrevistados, por conta das precárias condições operacionais com as quais a Polícia Federal tem de lidar nas regiões fronteiriças do Amazonas com a Colômbia e o Peru. Esses policiais federais, ao estabelecer contato direto com os migrantes, presenciaram as consequências da irresolução legal do *status* dos haitianos. A polícia foi obrigada a cumprir a ordem de realizar entrevistas, mesmo que já tenha sido imposto o não reconhecimento dos haitianos como refugiados, devido à ausência de requisitos legais previstos na citada lei. Esta é baseada na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo, textos magnos em plano global.

Recorrer ao previsto no referido Estatuto era o único caminho legal viável aos haitianos, mas o artigo primeiro da Lei n. 9474, ao definir o modo de implementação do Estatuto dos Refugiados, prevê o preenchimento de determinados critérios para o reconhecimento de um indivíduo como refugiado. Esses critérios não correspondiam à situação de boa parte dos haitianos que, como requerentes de refúgio, permaneceriam legalmente no Brasil somente enquanto fosse válido o protocolo temporário.

Há ressaltar a existência de uma corrente internacionalista favorável ao conceito de refugiado ambiental, o qual consiste, segundo RAMOS (2011), naquele indivíduo ou grupo que precisa abandonar, temporária ou definitivamente, seu local de origem ou de residência, pressionado por causas ambientais. À medida que as políticas públicas desenvolvidas pelos entes políticos brasileiros enfrentaram a problemática da imigração haitiana, percebeu-se que pouca importância é dada ao referido conceito em âmbito federal, tendo em vista que os haitianos não foram considerados refugiados por essa via.

O Conselho Nacional de Refugiados (CONARE), responsável pela decisão final quanto às solicitações de haitianos, antecipou o indeferimento dos pedidos, concedendo-os antes do fim de sua tramitação legal, com o objetivo de encaminhar a demanda ao CNIG, baseado na Resolução Normativa nº 27 e na Resolução Recomendada nº 08. Ambas

prescrevem que sejam submetidas, ao referido órgão, as situações declaradas como especiais, nas quais se enquadravam as solicitações dos haitianos, por conta da impossibilidade de considerá-los como refugiados devido ao sismo de 2010. Assim dispõe o art. 1º, com seu respectivo §1º, da Resolução Normativa nº 27:

Art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual.

§ 1º Serão consideradas 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. (BRASIL, 1998)

Do mesmo modo, aduz o art. 1º da Resolução Recomendada nº 08:

Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

Parágrafo único. A situação de estada no país dos estrangeiros, cujos pedidos sejam encaminhados pelo CONARE ao CNIg, será examinada ao amparo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos. (BRASIL, 2006)

Abaixo estão citados os requisitos para se reconhecer um estrangeiro como refugiado, conforme preconiza a Lei n. 9474:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997)

Por fim, o CNIG não indeferiu as solicitações de refúgio, mas pediu complementos de informações que prolongavam os trâmites legais. Dessa forma, um sistema de cotas ofertou uma centena mensal de vistos por dois anos para os requerentes que ainda estivessem no Haiti. Entretanto, esse dispositivo se mostrou insuficiente na contenção do fluxo de imigrantes, acelerando as regularizações por motivos humanitários por meio dos vistos humanitários. Por conta do número de solicitantes, deu-se fim ao limite de 1200 vistos anuais, trazendo à tona a necessidade de reforma da Política Nacional de Migração.

Apesar de questões de segurança nacional, a partir do momento em que um Estado aceita receber determinado estrangeiro em seu território, cabe aos organismos estatais

proteger e resguardar os direitos fundamentais dessa pessoa. Isto posto, a condição jurídica de refugiado é uma das maneiras de prever, substantivamente, a proteção dos direitos dos estrangeiros residentes no Brasil. O seguinte entendimento é apresentado pela doutrina quanto aos estrangeiros que residem em algum território fora de seu país de origem:

Residente é aquele que não está em trânsito, é o que se demora no país, ou no intuito de aí se fixar indefinidamente ou com o ânimo de permanecer algum tempo, indeterminadamente, exercendo a sua atividade". (BEVILAQUA, Clovis. 1939, t. II, p. 68)

Ademais, é importante destacar o conceito de refugiado que, apesar de não estar resguardado em nenhum dispositivo constitucional, tem previsão legal por meio da Lei n. 9474 (Lei de Refúgio). O refúgio, segundo MAZZUOLI (2015), relaciona-se a situações nas quais uma coletividade de pessoas abandona seu Estado em direção a outro, onde se possa viver e se submeter a um sistema que resguarde seus direitos fundamentais por meio de um ordenamento não arbitrário. Enquanto refugiados, todos os que deixaram seus territórios por causa de perseguição devem passar a receber a proteção devida no país de refúgio.

Por outro lado, se os refugiados deverão ter os direitos de um cidadão do Estado receptor, eles também terão de cumprir com as obrigações de um estrangeiro em território nacional, cabendo-lhes acatar as normas emanadas do poder estatal tal qual um nacional. Logo, receber um estrangeiro sob a condição de refugiado não significa pôr em risco a segurança jurídica de uma nação, mas garantir que os princípios dos sistemas, tanto de *common law* como de *civil law*, sejam resguardados.

O ordenamento jurídico brasileiro segue alguns princípios, sem os quais o objetivo maior do Estado democrático de Direito não pode ser alcançado. O Direito, como instrumento sistematizado e detentor do monopólio de uso legítimo das forças coercitivas, deve assegurar, como garantia elementar para o seu pleno funcionamento, o direito à vida. Este deve ser entendido de duas formas complementares, como exposto por LENZA (2015): o direito de se manter vivo e o direito de viver com dignidade, ou seja, de viver com as mínimas condições necessárias à sobrevivência.

Observa-se, assim, que o Brasil, compondo a rota de migrações internacionais no século XXI com a massiva solicitação de refúgio dos haitianos no país, precisa se preocupar com o direito à vida em sua ampla acepção, tendo em vista que a tendência a ser um destino

para imigrante é generalizada. Nesse sentido, preleciona Rosana Baeninger, no livro *Migrações Internacionais: Abordagem de Direitos Humanos*:

Entre janeiro de 2010 e abril de 2016 foram realizadas 89.554 solicitações de refúgio no Brasil. Considerando que as 48.371 solicitações feitas por imigrantes do Haiti foram encaminhadas ao Conselho Nacional de Imigração/Ministério do Trabalho para o visto humanitário, o estoque de solicitações de refúgio baixou para 41.183. Desse total, 32.320 foram indeferidas (78%), restando o estoque dos 8.863 imigrantes com a condição jurídica de refugiados vivendo no Brasil, até abril de 2016. Note-se também o elevado número de solicitações pendentes que chegaram a 48 mil em 2014 e 25 mil em 2015.

Ressalte-se, ademais, que o estoque de imigrantes com o estatuto jurídico de refugiado era de 4.274 em 2010 com um acréscimo de 4.589 refugiados nos últimos 5 anos; ou seja, foram reconhecidos como refugiados apenas 12% do total de solicitações de refúgio entre 2010-2015, 37.892 solicitações, excluindo-se os haitianos que não terão a condição jurídica de refugiado. Caso estes últimos fossem computados, a proporção dos reconhecimentos da condição de refugiado no país diminuiria para 5,1% do total das solicitações de refúgio entre 2010-2015. [...] (BAENINGER, 2017)

Infere-se, diante do excerto acima, que a história recente do Brasil não apresenta uma tendência a deferir pedidos de refúgio, até mesmo quando se trata de situações excepcionais, como a dos haitianos que chegaram em território nacional no período de tempo delimitado. Ainda assim, nota-se que o Brasil continua a compor uma rota para os estrangeiros que intencionam migrar, com o objetivo de fugir de ameaças a sua vida e ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

Mesmo diante desse contexto, tendo em vista a referida ausência de órgãos orientados às questões migratórias, as informações relativas ao número de haitianos legalmente residentes no Amazonas – e, principalmente, em Manaus – são de difícil obtenção, especialmente quando requeridas aos órgãos públicos, tais como Defensoria Pública da União, Polícia Federal e Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC).

Alguns fatos colaboram para esse quadro: primeiramente, a ausência de controle assíduo daqueles estrangeiros que adentram em território municipal ou estadual; em segundo lugar, há pouca ou nenhuma sistematização das informações referentes ao grupo em análise, de maneira que o conteúdo referente aos haitianos seja encontrado de forma esparsa e escassa. Não obstante, na dimensão nacional, bem como em alguns trabalhos acadêmicos, é possível encontrar parcos dados numéricos quanto ao objeto de estudo deste artigo.

O Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (SINCRE) aponta um número de 1495 haitianos em Manaus, no período compreendido entre 2010 e 2014,

conforme registrado por ZIMERMAN *et al.* (2017). Para se ter uma ideia do crescimento desse número, apenas em 2011 a Pastoral do Migrante de Tabatinga registrou a assistência a 2842 haitianos nessa cidade, os quais se dispersaram Brasil afora. Ainda ilustrando a gradativa entrada de haitianos em território brasileiro, há o registro de 8503 haitianos ingressantes no Amazonas somente em 2016, conforme informações da Delegacia de Polícia de Imigração do Amazonas (DELEMIG/AM).

Devido à missão diplomática MINUSTAH, concedeu-se aos imigrantes haitianos, em vez do *status* de refugiado, um visto não previsto anteriormente pela legislação em vigor: o visto humanitário. Assim, muito embora os haitianos não tivessem a condição de refugiado reconhecida, impediu-se que eles fossem deportados com a concessão de um visto “permanente”, de caráter humanitário, com a duração de cinco anos e que prescindia de apresentação de contrato de trabalho. Tal modalidade de visto foi concedida exclusivamente aos haitianos, conforme se infere a partir da redação da Resolução Normativa nº 97, de 2012. Como se lê no excerto do Curso de Direito Internacional Público, de Valério Mazzuoli, a lei que trata das modalidades de visto não inclui o visto humanitário.

Ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático (este último concedido aos representantes de potências estrangeiras), tudo nos termos do art. 4º da Lei nº 6.815/80. (MAZZUOLI, Valerio. 2015, p. 785)

Tal espécie de visto foi adotada como medida paliativa pelo Governo Federal, direcionada à tentativa governamental de solucionar a problemática imigratória dos haitianos. Símbolo de uma medida improvisada e originada do despreparo técnico para lidar com o fluxo migratório, impediu o usufruto dos benefícios que poderiam ser concedidos aos haitianos na condição de refugiados. Por outro lado, o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, concedeu uma carteira de trabalho aos migrantes citados antes mesmo de disponibilizar os vistos humanitários. Dessa forma, percebe-se que essas pessoas foram inseridas no mercado de trabalho, importante conquista para a integração social e para o processo civilizatório num país muito diferente do seu lugar de origem. Ademais, os ganhos para a iniciativa privada, que passou a dispor de um número maior de mão de obra, são relevantes para o crescimento da indústria.

Decorre, ainda, da indeterminação jurídica, com a qual os imigrantes haitianos tiveram de lidar, que a possibilidade de receber atendimento nos serviços públicos básicos ficou comprometida pela ausência de uma condição jurídica que previsse aos haitianos pleno acesso

ao sistema público, por exemplo. Ademais, o ingresso num trabalho formalmente reconhecido foi demasiadamente excepcional aos haitianos, circunstância devida à mesma causa.

Malgrado tais constatações, a Pastoral do Imigrante de Manaus exerceu um papel proativo perante os haitianos, orientando-os no sentido de providenciar uma documentação provisória (Carteira de Trabalho e Cadastro de Pessoa Física), a qual lhes é permitido obter mediante o protocolo, emitido pela Polícia Federal. Assim, os imigrantes podem aceder ao mercado laboral, ademais de poderem utilizar os serviços bancários, bem como ter acesso a outros serviços, tais como de saúde e educação, segundo FERNANDES (2012).

Outra dificuldade enfrentada no decorrer desta pesquisa diz respeito aos dados concernentes aos ofícios exercidos pelos haitianos ao redor do Brasil e, sobretudo, em Manaus, visto que não há nenhuma organização social ou órgão estatal ao qual incumbe, exclusiva ou prioritariamente, realizar tais levantamentos. Todavia, informações obtidas por meio de FERNANDES (2012) e SILVA (2016) mostram que os haitianos que chegam a Manaus costumam ocupar postos nos setores da construção civil, assim como no terceiro setor – isto é, no comércio e nos serviços –, fato de extrema relevância para o desenvolvimento da economia local, apesar de boa parte dos trabalhadores haitianos exercer seus ofícios de modo irregular e informal, dificultando a regulação e incidência das leis trabalhistas nas referidas relações de subordinação.

4. Conclusões

É inegável que o Brasil progrediu significativamente rumo ao acolhimento de imigrantes. Enquanto a Constituição anteriormente vigente apenas previa a legalidade de imigração para europeus, a Carta Maior em vigor não apresenta esse tipo de restrição. No caso específico dos haitianos, a concessão de uma carteira de trabalho, a qual permite o exercício laboral de acordo com os requisitos formais, é de significativa relevância para permitir a sua integração social no país.

Em contrapartida, a política migratória brasileira se mostra ineficaz na ampla e irrestrita disponibilidade de serviços públicos a esses migrantes. De forma ainda mais surpreendente, são escassos os órgãos voltados para os migrantes nos estados e municípios brasileiros, o que explica, pelo menos em parte, a morosidade de resposta ao aumento do

fluxo migratório. Levando em consideração essa escassez, entende-se o motivo pelo qual não há dados organizados e sistematizados à disposição do público quanto aos haitianos legalmente residentes em Manaus. Logo, faz-se extremamente necessário dar início a discussões, dentro dos meios acadêmicos e políticos, para se ter um real e efetivo controle sobre a demografia migratória local.

Os meios acadêmicos são de importância indiscutível para resolver a problemática, pois possibilitam a obtenção de informações técnicas e sua respectiva interpretação, na incessante busca de soluções. Entretanto, tais trabalhos poderão ser realizados apenas mediante a criação de órgãos públicos aos quais solicitar dados e para requerer respostas relacionadas às políticas públicas.

De acordo com Dworkin, além das normas legais, o Direito é constituído por diretrizes e princípios. Considerando que, por trás do arcabouço normativo que regula as condutas públicas de migração há princípios embutidos, pensa-se que o princípio da vida (entendido nos dois aspectos citados neste trabalho) é o norteador mais relevante dessas normas. Portanto, o Direito, como instrumento primordial para garantir a vida, deve se preocupar em resguardar aquele princípio por meio da criação de órgãos locais e regionais voltados aos migrantes, além da realização de políticas públicas eficazes, assecuratórias de uma devida relação social entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. Por fim, a adoção das medidas propostas garantirá o condicionamento jurídico adequado dos haitianos no país.

REFERÊNCIAS

1. BAENINGER, Rosana. Migrações Transnacionais de Refúgio. In: Migrações Internacionais: Abordagens de Direitos Humanos. Brasília, 2017. p. 13-29.
2. BEVILAQUA, Clóvis. **Direito Público Internacional**. 2. ed. [s.l.]: Freitas Bastos, 1939.
3. BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **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. Disponível em: <trabalho.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2017.

4. BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Recomendada nº 08**, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720>. Acesso em: 07 set. 2017.
5. BRASIL. Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 out. 1945.
6. BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Seção 1, p. 15822.
7. CARVALHO, Alcirio Dardeau de. **Situação jurídica do estrangeiro no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1976.
8. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. 23., 2014, João Pessoa. A Condição Jurídica dos Haitianos no Brasil: Análise da Resolução Normativa 97/2012 do CNIG. João Pessoa: UFPB, 2014. 531 p.
9. COUTO, Kátia. Do Caribe para a Amazônia: a migração fomentando a conexão entre as duas regiões. In: Em Busca do Eldorado: O Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais, 2016. p. 153-180.
10. FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa Virgínia de. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 6, p. 73–97, 2012.
11. GERALDO, Endrica. A ‘lei de cotas’ de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cadernos AEL**, Campinas, vol. 15, n. 27, 2009.
12. LES Haïtiens attendent les secours. **Le Monde**, [S.l], 12 jan. 2010. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/12/haiti-frappe-par-un-puissant-seisme_1290922_3222.html>. Acesso em: 04 abr. 2017.
13. LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

14. MAFFEI, Henrique S. **Ninguém sabe onde fica o Haiti**: uma abordagem cinematográfica. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
15. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
16. POLÍTICA externa: Refugiados e CONARE. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 04 abr. 2017.
17. SILVA, Sidney Antônio da. Entre o Caribe e a Amazônia: haitianos em Manaus e os desafios da inserção sociocultural. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 30, n. 88, 2016.
18. RAMOS, Érika Pires. Refugiados Ambientais: Em busca de reconhecimento pelo Direito Ambiental. 2011. 150 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
19. VERDÉLIO, Andreia. Haiti é o país com maior número de mortes por catástrofes naturais, diz ONU. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 13 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/haiti-e-o-pais-com-maior-numero-de-mortes-por-catastrofes-naturais-diz-onu>>. Acesso em: 04 abr. 2017.
20. VÉLAN, Jean-François; NOAL, Débora da S.; FAINSTAT, Tyler. Nem refugiados, nem migrantes: a chegada dos haitianos à cidade de Tabatinga (Amazonas). **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 4, p. 1007-1041, 2014.
21. ZIMERMAN, Artur, *et al.* Impacto dos fluxos imigratórios recentes no Brasil. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2017.