

Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil

Elaborado por

*João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier
da Silva e Fernando Vicente Alves Belarmino de Macedo
(2018)*

Caso publicado em parceria com a Global Delivery Initiative – GDI, acessível também em língua inglesa na Global Delivery Library pelo link: <http://www.globaldeliveryinitiative.org/library/case-studies/response-migratory-flows-and-social-inclusion-haitian-immigrants-brazil>

Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil¹

Elaborado por João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da Silva² e Fernando Vicente Alves Belarmino de Macedo³ (2018)

Sumário

Resumo executivo	2
Introdução	4
Desafio de desenvolvimento	6
Desafios de entrega	6
O caso e as perguntas norteadoras	7
Traçando os processos.....	8
Documentação migratória, acesso a direitos, justiça e cidadania	8
Acolhimento e proteção social	14
Barreiras linguísticas e culturais	16
Lições aprendidas	18
Anexos	19
Anexo I – Cronologia de eventos	19
Anexo II – Diagrama de fluxo de atendimento no Acre	20
Anexo III – Referências bibliográficas	21

¹ Este estudo de caso está igualmente publicado, em língua inglesa, na *Global Delivery Library* da *Global Delivery Initiative – GDI*, do Banco Mundial, acessível pelo link: <http://www.globaldeliveryinitiative.org/library/case-studies/response-migratory-flows-and-social-inclusion-haitian-immigrants-brazil>

² João Guilherme C M L Granja Xavier da Silva é membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente servindo na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), foi diretor de migrações do Ministério da Justiça (2013-2016). Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, atualmente é Pesquisador-Líder do Hub Humanitário, grupo de pesquisa da Enap com foco no nexo entre Administração Pública, resposta humanitária e desenvolvimento.

³ Fernando Macedo é membro da carreira de Analista Técnico em Políticas Sociais, atualmente servindo como assessor no Ministério do Desenvolvimento Social. Fernando é Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Resumo executivo

Este estudo de caso examina o primeiro programa de recepção de pessoas migrantes originadas de uma crise humanitária desenvolvido no Brasil. A crise humanitária em questão se aprofundou a partir de 2010 com o terremoto que atingiu a capital haitiana, Porto Príncipe. O Brasil foi, até 2017, responsável pelas tropas de manutenção da paz necessárias para a estabilização do país caribenho. A partir de 2011, o Brasil começou a perceber um aumento do número de pessoas haitianas entrando em suas fronteiras. Tradicionalmente muito baixo, esse incremento primeiro chegou à casa das dezenas, centenas e finalmente milhares de novos migrantes.

Antes dos episódios analisados neste estudo de caso, inexistia uma política pública de recepção e acolhida de uma imigração massiva no Brasil. Havia décadas vigorava uma legislação restritiva, enfocada na retirada compulsória do país das pessoas julgadas indesejáveis pelo regime autoritário em vigor no país até meados dos anos 1980. A baixa visibilidade do tema após a redemocratização havia criado uma situação em que o panorama legal era inadequado para que o Estado dispusesse de instrumentos de inclusão social, estacionando os fluxos migratórios ao percentual de população migrante em relação à população total entre os mais baixos do mundo, cerca de 0,5%.

Com a consolidação da imigração haitiana, o tema ganhou visibilidade e evidenciou, com isso, as limitações institucionais dos poderes locais e da União para prestar respostas rápidas e eficientes, tanto em termos de documentação migratória, quanto em políticas de inclusão específicas, como assistência e ensino da língua portuguesa. As políticas e discursos decorrentes da chegada dos haitianos mostraram aos mais diversos atores governamentais, não-governamentais e de organismos internacionais, direções novas para o debate sobre a atualização da própria legislação e instituições migratórias.

Esse processo demandou o desenvolvimento concomitante de soluções de políticas públicas, que subdividimos em dois eixos: (1) as políticas públicas de documentação migratória, acesso à documentação, cidadania e justiça, e (2) as políticas de proteção e inclusão social.

Um dos principais desafios de implementação esteve ligado à inexistência de um órgão central com expertise técnica e competência normativa bem definida sobre o tema. Dessa forma, a implementação de todas as ações se apoiou na criação e coordenação entre grupos de trabalho reunindo distintas áreas do Governo Federal, de articulação federativa com os poderes locais em municípios e estados de chegada.

Simultaneamente ao desafio de coordenação, foi necessário empreender esforços para desenhar abordagens para avaliar o andamento dos quadros migratórios e do impacto da ação de governo e pensar em mecanismos rápidos de realinhamento. Cada ministério e órgão vivenciou desafios próprios para adaptar

suas estratégias e ações para diagnosticar a necessidade de desenvolvimento de novas ferramentas e repertórios e para avaliar constantemente suas trajetórias, na medida em que novos aspectos dos complexos fenômenos migratórios fossem revelados e compreendidos.

Entre 2013 e 2016, uma curva de aprendizado ampla havia sido percorrida. Políticas de documentação e acesso a direitos foram debatidas, ajustadas e implementadas. Práticas e programas de assistência social foram adaptados e desenvolvidos, mecanismos de coordenação implantados, soluções foram testadas, sendo adotadas ou ajustadas conforme a adequação às demandas e características dos fluxos migratórios. Em 2016, o Brasil avaliava como bem-sucedido o esforço de múltiplos atores governamentais e sociais que havia resultado no estímulo a estratégias de migração formais, planejadas e estruturadas, e desestímulo de rotas informais e precárias, fato evidenciado pelo saldo positivo de contratação de imigrantes haitianos de 2010 a 2015. A população de novos migrantes haitianos que, de praticamente zero, em 2011, passava a quase 100 mil residentes, sendo a maioria de pessoas em situação migratória regular com possibilidades mais robustas de obter autonomia e inserção social, estimulada por estratégias de documentação, intermediação de mão de obra, proteção social com acolhimento aos vulneráveis, aprendizagem de língua portuguesa, reinserção nos sistemas educacionais, entre outras frentes de trabalho.

A implementação das ações enfocadas neste caso se correlacionam diretamente com o amadurecimento de uma matriz de responsabilidades de atores governamentais federais e locais em processos de inclusão de grandes grupos de migrantes, aperfeiçoamento de políticas preexistentes e de inovação no desenho e implementação de políticas públicas. Sua implementação e as lições colhidas dessa experiência, inclusive, influenciaram os rumos da mais ampla reforma da legislação migratória da história brasileira (XAVIER DA SILVA, 2017), conduzindo uma visão empírica da aplicação de políticas para migrantes que definiram disposições legais na chamada nova lei de migração (Lei nº 13.445/2017) em vigor no Brasil a partir de novembro de 2017.

Introdução

Temos um problema social grave no Acre, e o governador Tião Viana está literalmente pedindo socorro. O governo federal não pode ignorar a situação. Até a quarta-feira (4/1/2012), eram 1.225 haitianos, e eles continuam chegando (AGÊNCIA SENADO, 2012)

Em 10 de janeiro de 2012, o Governo do Acre enviou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) um ofício solicitando doações de alimentos e apoio financeiro para abrigar 1.400 imigrantes haitianos “retidos” nas cidades vizinhas Brasileia e Etipaciolândia.

O MDS enviou um montante inicial de R\$ 990.000,00 para auxiliar o estado a receber os imigrantes no ano de 2012, mas apesar de seus esforços, pouco mudou no abrigo superlotado em Brasileia, pois não havia diretrizes claras de atuação para o município, e o problema da regularização dos imigrantes também não estava resolvido.

Vendo que a situação se agravava, o governador do Acre, Tião Viana (PT), decretou situação de emergência humanitária na quarta-feira (10) para atrair atenção de órgãos federais de apoio. Assessores de Viana afirmam que o Itamaraty vem ignorando a situação dos haitianos e deixando para o Estado a administração do problema migratório. A iniciativa do governador deu resultado. Uma força-tarefa da burocracia federal, composta por diversos ministérios e órgãos federais, baixou em Brasileia na tarde de sexta-feira (12) para tentar aliviar a pressão no município, que possui cerca de 25 mil habitantes. (ÚLTIMO SEGUNDO, 2013)

Este estudo de caso tratará da acolhida humanitária realizada no Brasil para os imigrantes, principalmente haitianos que adentraram no território nacional no período de 2012 a 2015. Várias políticas públicas necessitaram se articular nos territórios nacionais para se obter uma resposta efetiva. Além disso, vários ajustes foram feitos durante o período para superar novos problemas que foram surgindo no processo de implementação dessa política.

Em 12 de janeiro de 2010, o Haiti enfrentou o desastre mais devastador de sua história, com estimativas de mais de 220.000 pessoas mortas e de destruição em larga escala na infraestrutura e na capacidade governamental do país (OIM, 2014). Mesmo antes disso, desde 2004, a Missão de Estabilização das

Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), liderada pelo Brasil, já estava no país com o objetivo de garantir a estabilidade política.

Após o terremoto, em 2012, a presidente do Brasil na época, Dilma Rousseff, declarou: “Nós estamos abertos a receber os cidadãos haitianos que optem por buscar oportunidades no Brasil” (THE NEW YORKER, 2014). Esse gesto sinalizou a vontade política do Brasil em aceitar imigrantes haitianos.

A chegada da imigração haitiana para o Brasil começou lentamente, chamando atenção com grupos de dezenas de haitianos na fronteira norte do país em 2011. Entre 2012 e 2016 os números de imigrantes haitianos registrados no Registro Nacional de Estrangeiros, base de dados da Polícia Federal, passaram de 4.278 para 42.026 (MILESI, 2016)



Constatando a característica da sua região de fronteira, vasta e extremamente permeada de caminhos de passagem, o Brasil ponderou um primeiro desafio. Diante da lei migratória extremamente restritiva, poderia relegar os imigrantes a uma situação de irregularidade. Nesse cenário, sofreriam diversos processos de marginalização na sociedade e se colocariam em condições precárias de trabalho, expostos à criminalidade. Em contrapartida, o investimento na regularização e acesso a direitos dessa população poderia viabilizar melhores chances de inclusão na sociedade brasileira. A decisão de acolher o fluxo

haitiano partiu dos níveis decisórios da Casa Civil e da própria Presidência da República. Para tentar alcançar esse objetivo, estruturariam uma estratégia baseada em dois pilares.

Em primeiro lugar, desde janeiro 2012, o Ministério da Justiça deveria viabilizar o registro migratório dessa população já chegada no território em articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, e o Ministério das Relações Exteriores, garantir a emissão de vistos permanentes por razões humanitárias garantindo trânsito seguro e planejado desde Porto Príncipe. Dessa forma, se estaria garantindo acesso a direitos, serviços públicos e ao mercado de trabalho formal. Tratava-se não apenas de criar mecanismos normativos para a possibilidade jurídica de regularização migratória, como o acesso efetivo a direitos.

Em segundo lugar, esses grupos seriam inseridos nos sistemas público de assistência social, através da ação articuladora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e dos órgãos estaduais e municipais do Sistema Único

da Assistência Social (SUAS), segundo suas demandas e características. Isso seria alcançado em parceria do Governo Federal com estados, municípios e a sociedade civil para fornecer abrigo a quem não pudesse pagar por habitação. O funcionamento desse segundo pilar estaria em diálogo direto com o primeiro, propiciando acesso a sistemas de intermediação de mão de obra, orientação sobre direitos e deveres em língua materna, além de adaptação de programas sociais.

As ações acompanhadas aqui se referem a como os órgãos federais, em especial o Ministério da Justiça e o do Desenvolvimento Social, se articularam com outros atores (governamentais e não-governamentais) para estruturar uma política de acesso ao território e inclusão das pessoas migrantes haitianas, compreendendo o estímulo a sua chegada planejada, documentação e inserção laboral, educacional e outros aspectos de integração local. Em especial, nós enfocamos no período desenvolvido entre 2012 e 2015 e os desafios encontrados nesse período.

Desafio de desenvolvimento

O governo e a sociedade brasileira enfrentaram o desafio de integrar um contingente crescente de imigrantes na sociedade brasileira, propondo uma estratégia de recepção e inclusão social, respeitando os direitos humanos e promovendo o bem-estar dos imigrantes e cidadãos brasileiros, visando:

- 1) garantir acesso ao território nacional de forma prioritariamente documentada desde a origem, planejada e segura para as pessoas migrantes;
- 2) melhorar o número de equipamentos e serviços públicos que poderiam prestar atendimento na língua nativa do imigrante; e
- 3) melhorar o acesso dos imigrantes aos cursos de língua portuguesa.

Desafios de entrega

O quadro jurídico existente no período tinha como norma central uma lei extremamente restritiva do ponto de vista documental e de acesso a direitos (Lei nº 6815/1980, chamada Estatuto do Estrangeiro). Seu enfoque prioritário via na figura do imigrante um inimigo à segurança nacional e não fornecia meios de regularizar um grande fluxo de imigrantes em um quadro humanitário. O processo de regularização migratória era burocrático, complicado e difícil de ser estendido a grandes grupos de pessoas.

O quadro humanitário grave no Haiti impelia grandes contingentes a deixar o país. Diante das dificuldades de conseguir um visto regular no Brasil, os haitianos iniciaram o trânsito por vias informais, utilizando rotas mistas, por via aérea até o Equador e rotas terrestres até a fronteira norte do Brasil. Chegando ao Brasil, passavam a solicitar asilo como refugiados, uma das poucas vias de proteção humanitária e de documentação migratória permitidas na legislação brasileira.

Essa situação representou um novo desafio. Para o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados – os haitianos não se enquadravam tecnicamente na definição legal brasileira de refugiados. O grande número de pedidos feitos por essas pessoas estava também muito acima da capacidade de processamento desse órgão, gerando um acúmulo crescente de processos. Ao lado disso, a perspectiva de que ao fim desse processamento os haitianos não fossem considerados refugiados abria o prospecto de que eles passassem a uma situação de irregularidade migratória, automaticamente retirando-lhes as possibilidades de trabalho formal e subsistência no país.

Os estados e municípios que recebiam grandes contingentes de imigrantes não dispunham de recursos financeiros para custear abrigos públicos para receber os imigrantes, e o Governo Federal não possuía mecanismos de financiamento a nível nacional projetados para enfrentar a escala dessa situação.

Uma parte considerável das pessoas haitianas falava apenas *creole* haitiano, outras também dominavam o francês. Nem mesmo o francês seria considerado uma língua utilizada por profissionais e servidores públicos no Brasil. Essas barreiras linguísticas e culturais se tornaram um obstáculo adicional ao acesso às políticas públicas, além de serem um desafio de entrega na implementação das políticas pensadas para esse público em âmbito nacional.

O caso e as perguntas norteadoras

Como garantir acesso a direitos e cidadania para populações estrangeiras vulneráveis entrando no país de forma indocumentada?

Quais as melhores formas de financiar unidades de acolhimento para imigrantes em nível local, tendo em vista as limitações financeiras de pequenas cidades e os atritos políticos que a prestação de políticas públicas para populações estrangeiras podem causar, principalmente no nível municipal?

Quais estratégias podem ser utilizadas para a superação de barreiras linguísticas e culturais trazidas por um novo grupo de imigrantes que não tem presença histórica no país?

Traçando os processos

Documentação migratória, acesso a direitos, justiça e cidadania

O acesso ou o obstáculo à documentação migratória é uma característica determinante do grau e qualidade do acesso a direitos, serviços e mesmo bens públicos no Brasil. O Estatuto do Estrangeiro, vigente no Brasil até 2017, idealizava que a única forma de entrar no país de modo regular seria através da solicitação de vistos nas representações consulares, principalmente por motivos

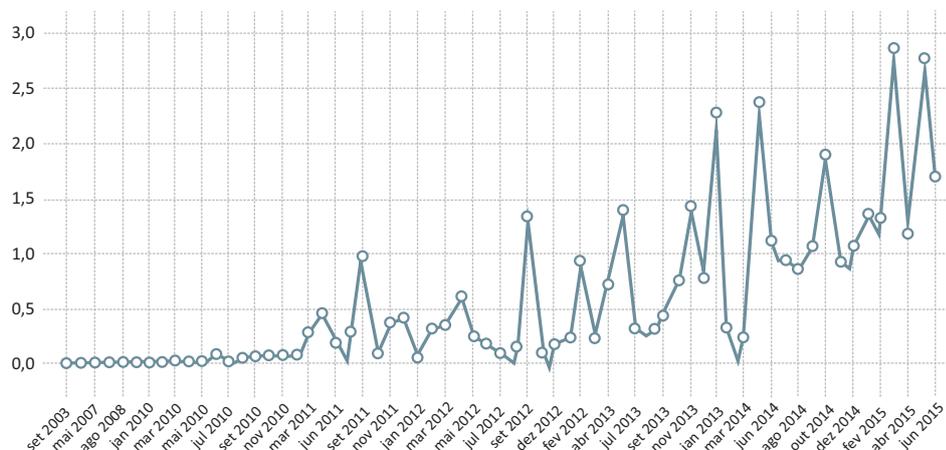
de trabalho ou de reunificação familiar. No contexto da chegada de novos fluxos migratórios, especialmente envoltos em emergências humanitárias, o Brasil concebia unicamente a via do refúgio, que é a proteção dada às pessoas que sofrem fundado temor de perseguição ou fogem de situações enquadradas como de grave e generalizada violação de direitos humanos segundo uma lei específica (Lei nº 9.474/1997 – Lei do Refúgio).

O cenário da chegada de grupos de haitianos ao Brasil após o terremoto de 2010 representava uma situação nova para as autoridades brasileiras. Por um lado, seu deslocamento poderia ser motivado pelo sismo de janeiro de 2010, como também pelo agravamento de um quadro sócio econômico que já remontava a anos anteriores. Por outro lado, a escolha do Brasil constituía um destino novo para a diáspora haitiana. E os primeiros movimentos de chegada se deram por via terrestre, na região norte brasileira.

Observando o acúmulo de pessoas haitianas solicitando refúgio em postos fronteiriços localizados em pequenas cidades da Região Norte do país, o Governo Federal começou a se mobilizar para pensar uma resposta a partir do segundo semestre de 2011. Em princípio, representantes do CONARE constataram que o refúgio a seu ver não seria a resposta mais adequada para enquadrar documentalmente o novo fluxo de migrantes.

Com essa constatação, em janeiro de 2012 a Casa Civil da Presidência da República chama reuniões com os ministérios envolvidos. Dessas reuniões surge a Resolução Normativa (ou RN) 97, adotada pelo Conselho Nacional de Imigração, pela qual se autorizava a concessão de visto permanente, *por razões humanitárias*, aos imigrantes haitianos na missão diplomática brasileira em Porto Príncipe. Inicialmente essa medida havia sido pensada como uma contrapartida para outras medidas de restrição de acesso na fronteira, defendidas por alguns setores do governo, que foram posteriormente rechaçadas. A primeira versão dessa resolução normativa incluía, ainda, uma cota numérica, de 1200 vistos dessa natureza por ano, à razão de 100 vistos emitidos por mês.

Essa primeira resposta não foi capaz de atender à demanda de vistos dos haitianos. Além do baixo número de vistos expedidos, a infraestrutura local em Porto Príncipe impedia uma gestão adequada do atendimento. Esses fatores juntos geraram longas filas na Missão Diplomática brasileira, com meses de espera. Entre os efeitos indesejados dessa dinâmica estava a conversão das longas filas em pontos de recrutamento para estratégias de migração informais, que repercutiram no crescimento dos números de imigrantes utilizando a rota terrestre, chegando em 2014 à casa de milhares de pessoas por mês. Como essas pessoas inevitavelmente solicitavam refúgio, o número de solicitações de refúgio feitas por pessoas de nacionalidade haitiana no Brasil no período pode ser utilizado como um *proxy* para acompanhar o comportamento das chegadas desses imigrantes nas fronteiras terrestres da Região Norte brasileira (XAVIER DA SILVA, 2017), conforme abaixo:

Figura 1 - Solicitações de refúgio por pessoas haitianas, mês a mês.

Fonte: dados MJ, (XAVIER DA SILVA, 2017).

O gráfico retrata a curva anterior a 2012, período de interesse do presente estudo de caso, evidenciando a inexistência histórica de uma imigração dessa nacionalidade, com incrementos pontuais nas entradas em 2011 e consolidação de um movimento migratório ascendente a partir de fins de 2011 e por todo o período acompanhado no presente caso.

A persistência do crescimento das solicitações de refúgio durante o primeiro ano de vigência da Resolução Normativa nº 97, autorizadora da emissão dos vistos, mostrou que ela, junto com a política mais ampla de documentação, precisava ser ajustada, na visão de um crescente número de pessoas no Conselho Nacional de Imigração (XAVIER DA SILVA, 2017). Um primeiro ajuste foi tomado, com resultados limitados: a alteração da Resolução Normativa 97 em abril de 2013, que suprimiu a cota mensal de 100 vistos expedidos mensalmente, autorizando o Ministério das Relações Exteriores do Brasil – MRE – virtualmente, a expedir vistos “no limite de sua capacidade”. Entre 2013 e 2015, esse limite foi gradualmente ampliado, através de incrementos pontuais de mão de obra consular e adaptação de equipamentos, ultrapassando 700 vistos expedidos por mês.

O mecanismo de documentação migratória destinado às pessoas migrantes que haviam chegado ao território nacional pela via terrestre foi constituído gradualmente, a partir da compreensão do comportamento desses fluxos, porém com constantes debates entre o Ministério da Justiça (MJ), que sediava o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que coordenada o CNIG (Conselho Nacional de Imigração).

Ainda recém-chegados ao território nacional, as pessoas migrantes se dirigiam à Polícia Federal mais próxima e solicitavam refúgio, ingressando no sistema do refúgio, que automaticamente conferia status migratório regular e

acesso à documentação básica de cidadania e trabalho (a Carteira de Trabalho e Previdência Social). O mecanismo que deveria ser implementado era objeto de debate no CONARE, no CNIG e em outros fóruns, com o protagonismo do MJ, do MTE, bem como do Ministério das Relações Exteriores.

Em princípio, o CONARE, em 2010, havia se manifestado na linha que as pessoas haitianas não consistiam em uma população destinatária do refúgio nos termos da Lei brasileira. Isso impeliu o MJ e o MTE a estabelecerem um fluxo pelo qual as solicitações de refúgio feitas por imigrantes haitianos eram encaminhadas da estrutura do CONARE ao CNIG, onde um ato autorizativo deveria ser complementado pelo próprio MJ, para onde os processos retornariam para que fosse concedida uma residência por razões humanitárias. Por força da legislação ainda vigente nesse período, essa tramitação altamente burocratizada se concluída com a publicação do ato de concessão no Diário Oficial da União, a partir do que a pessoa migrante estaria apta a solicitar a Cédula de Identidade de Estrangeiro junto ao posto da Polícia Federal mais próximo.

Em complemento a esse mecanismo, concretamente, na Região Norte do país, foi necessário o envio de visitas sucessivas de uma força-tarefa do Governo Federal para organizar a prestação local de serviços e proporcionar a infraestrutura para emissão de toda documentação. Esse movimento do Governo Federal foi provocado pela situação de sobrecarga de serviços locais, que reverberou em crescente pressão pública, inclusive política, para que o Governo federalizasse todo o atendimento a migrantes. Constitucionalmente, o Governo Federal, por sua vez, defendia que as competências já existentes nos sistemas de educação, saúde e assistência social já seriam suficientemente claras sobre a não-discriminação entre brasileiros e não-brasileiros em termos de direitos e garantias fundamentais para evidenciar a responsabilidade dos serviços já existentes, evitando assim a duplicação e criação de estruturas paralelas e segregadas de atendimento.

A partir de abril de 2013, foram deslocadas à capital e à fronteira oeste do estado do Acre unidades móveis da área de Trabalho e Emprego para emissão de Carteiras de Trabalho e Previdência Social, a fim de atender a demanda extraordinária a partir dos novos grupos de migrantes. A Polícia Federal destacou reforços para o cadastramento inicial dos pedidos de refúgio, e o Governo Federal autorizou que o Banco do Brasil, o principal banco público comercial do país, apoiasse a emissão do Cadastro de Pessoa Física, o CPF, para os migrantes. Na mesma ocasião eles também eram inscritos no Sistema Nacional de Intermediação de Mão de Obra (SINE), para encontrar mais facilmente postos de trabalho nos locais de destino internamente no país.

Como se pode acompanhar no gráfico acima, o comportamento das solicitações varia, especialmente ao longo de 2014, sem se estabilizar, alcançando picos de demanda relacionados a variações sazonais na região e à intermitência da disponibilidade de transporte que permitissem esses migrantes se deslocarem da Região Norte até as cidades onde pretendessem se fixar (devido por exemplo a temporadas chuvosas e à interrupção de um serviço de transporte executado pelo poder público estadual nessa região). (ponto problemático⁴)

Em 2015, duas visões se contrapunham nos conselhos e demais órgãos governamentais:

De um lado, ocorria uma certa “fadiga de compaixão” (FASSIN, 2013; XAVIER DA SILVA, 2017), um desgaste acumulado e visível no discurso de atores públicos e sociais, que enxergava a situação como “insolúvel” e os investimentos com documentação, acesso a direitos e inclusão social como insuficientes para lidar com o fluxo. Ambiguamente, cogitava-se o emprego de ferramentas e discursos de restrição de acesso, mesmo que gradual, como forma de abordar especialmente o fluxo terrestre contínuo. Essas vozes dividiam debates no Conselho Nacional de Imigração e nos órgãos federais mais próximos da segurança pública. Na visão dos poderes locais, a Região Norte, mais isolada e menos desenvolvida economicamente não teria mais condições de suportar o “ônus da recepção” de migrantes. Nessa visão embarcavam vozes que ponderavam sobre a possibilidade de se tornar a fronteira terrestre menos receptiva, cogitando-se dificultar o mecanismo de conversão da solicitação de refúgio em residências permanentes, expedidas pelo Ministério da Justiça também por razões humanitárias, e iniciar uma dinâmica de negação de pedidos de refúgio.

Em contraponto a essa visão, uma outra perspectiva advogava pelo fortalecimento e aprofundamento da política de emissão de vistos, ao lado de uma política de informação e cooperação com os países vizinhos que serviam de territórios de trânsito para as pessoas migrantes, presente em setores do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça. O objetivo desse aumento de vistos seria o de priorizar a formalização das estratégias migratórias pela ampliação das vias de migração planejada e formalizada, em contraste com meramente reforçar mecanismos de restrição de acesso à documentação e ao próprio território nacional.

Mais retórico do que técnico, esse debate chegava de forma superficial na imprensa como a polarização “abrir a fronteira” vs “fechar a fronteira”. A ampliação

⁴ Ponto problemático: situação que representa condição adversa, insatisfação, gargalo/restrrição à implementação, mudança de política, etc, segundo a metodologia GDI de Estudos de Casos de Entrega.

de vistos, em lugar de um “escancaramento da fronteira”, pretendia evitar o acirramento artificial do clima na fronteira terrestre, apostando na redução de custos, aumento da informação e facilitação de trâmites, com previsibilidade dos tempos de espera na fila de obtenção de vistos. Assim, esperava-se trabalhar com a percepção dos migrantes de uma estratégia mais favorável de migração, pela via aérea, com custos reduzidos e levando diretamente aos aeroportos das cidades de destino, em lugar de a pontos isolados da fronteira terrestre por meio de rotas arriscadas.

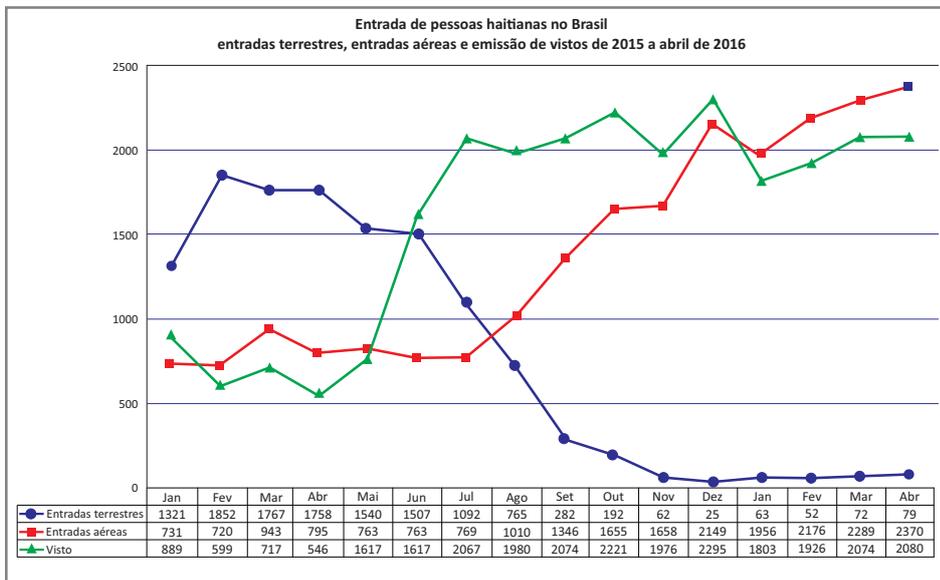
Após período de contínuos de debates internos e de monitoramento de perto da cobertura midiática, o Governo Federal manteve a posição de garantir todas as vias possíveis para documentação migratória e inclusão social das pessoas migrantes haitianas. Com isso, se inclinou a conciliar ampliação de vistos, cooperação internacional e políticas internas. Ela foi implementada em três momentos dos circuitos migratórios. (Adaptação⁵)

- (1) Em Porto Príncipe, o trabalho consular foi fortalecido com a participação da Organização Internacional para as Migrações – OIM – agência das Nações Unidas para migrações, que se incorporou em um projeto de cooperação para criar um Centro de preparação de Vistos (Visa Center), estruturando a espera e fornecendo suporte aos candidatos a visto para o Brasil. Além disso, aumentando a capacidade de emissão de vistos da embaixada brasileira em Porto Príncipe, dos cerca de 800 vistos ao mês conseguidos até então para picos de 2500 vistos ao mês.
- (2) O segundo estágio se desenvolvia nos países vizinhos, de trânsito de migrantes, em que o MRE também convenceu países importantes da rota que os haitianos faziam através da América Central e do Sul antes de chegarem ao Brasil a aumentarem a formalidade dos seus agentes de fronteiras, coibindo o surgimento de redes informais que comercializavam essas rotas.
- (3) O terceiro estágio consistiu em uma profunda estruturação de serviços e programas de recepção dentro do território nacional, não apenas dirigidos para público haitiano, mas para todos os contingentes de pessoas migrantes e refugiadas. Essa estruturação conjunta servia para preparar os serviços brasileiros para outros fluxos, além de tratar os diferentes grupos de migrantes em bases isonômicas, incluindo certamente o fortalecimento do próprio Comitê Nacional para os Refugiados.

Os efeitos dessa política podem ser sinteticamente observados no gráfico abaixo:

⁵ Adaptação: como os padrões iniciais de implementação melhoraram de alguma forma e como os problemas foram superados, segundo a metodologia GDI de Estudos de Casos de Entrega.

Figura 2 – Curvas de entradas terrestres, aéreas e emissão de vistos para pessoas haitianas, 2015-2016.



Fonte: Xavier da Silva, 2017.

Como se observa, ocorre um aumento, a partir de abril de 2015, da curva de emissão dos vistos emitidos pelo Brasil destinados às pessoas haitianas. Esse aumento corresponde ao conjunto de ações para reforçar a capacidade consular brasileira e à assinatura de acordo com a OIM para implantação do *visa center* montado pela própria OIM, que acelerou a chamada etapa “pré-consular” do visto, facilitando tanto as atividades da missão diplomática brasileira como o atendimento do público migrante. O aumento dessas emissões é acompanhado por dois comportamentos visíveis no gráfico. O primeiro, mais imediato movimento é o aumento das chegadas de migrantes haitianos pela via aérea, dependente do visto e por isso mesmo propelas pelo incremento de sua emissão. O segundo movimento, ainda mais contrastante é uma respectiva inversão do comportamento das entradas terrestres. Essa inversão de tendência se torna ainda mais acentuada ao se comparar com o comportamento da mesma curva observado no gráfico 1, acima. Os números de ingressos de migrantes haitianos pela fronteira terrestre, representados pela demanda crescente de solicitações de refúgio, finalmente, em meados de 2015, entram em seu primeiro ciclo consistente de decréscimo, mantendo-se estável ao longo dos 12 meses seguintes acompanhados no gráfico.

Dessa forma, um circuito de mobilidade caracterizado por altos riscos, precarização e documentação migratória provisória (solicitações de refúgio) é substituído por outro circuito de mobilidade, esse definido pelas maiores possibilidades de os próprios migrantes planejarem uma vinda mais estruturada, segura e, segundo relatos, ainda mais econômica e rápida. O processo de documentação se equilibra, em novembro de 2015, com a publicação de um ato administrativo conjunto entre Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho

e Emprego, por fim concedendo regularidade definitiva a mais de 44 mil imigrantes haitianos que haviam entrado nos anos anteriores pela via terrestre, solicitado refúgio e que, por isso mesmo, se encontravam em uma condição de provisoriade no território nacional.

Finalmente, essa etapa essencial para o acesso a direitos, a documentação migratória e de cidadania, foi equilibrada por meio de medidas sucessivas e ajustes durante a sua trajetória.

Acolhimento e proteção social

Figura 3 – Abrigo de imigrantes em Brasileia/AC - abril de 2014



Créditos: Fernando Macedo

Como acompanhado no início deste caso, no Norte do país, desde fins de 2011, os governos de alguns municípios acreanos tiveram de lidar diretamente com a chegada inesperada de fluxos migratórios vindos de fora do país.

No início de 2013, a situação havia se tornado insustentável. O governador do Acre, a imprensa e a sociedade estavam pressionando o Governo Federal para tomar uma atitude sobre a situação dos haitianos em Brasileia.

Foi nesse momento que o Governo Federal organizou uma força tarefa, em abril de 2013, para regularizar os imigrantes e melhorar as condições do abrigo. Essa força tarefa levou o Estado brasileiro a repensar sua forma de atuação e criar um mecanismo de financiamento para custear abrigos de emergência para imigrantes com regras claras e funções definidas, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (adaptação)

Dessa iniciativa, foi publicada a Portaria MDS nº 90/2013, que regulamentou o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências e tinha como finalidade financiar e promover apoio e proteção às famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e de calamidade pública, que se encontrem desabrigados e desalojados. (BRASIL, 2013)

Através dessa portaria, o MDS passou a fazer repasses mensais ao estado do Acre, nos anos de 2013 e 2014, na modalidade fundo a fundo, que é uma transferência simplificada. O repasse era proporcional à quantidade de haitianos abrigados em cada mês, o que permitiu um aumento da eficiência e do controle do gasto. O ministério repassou ao Estado do Acre, por meio dessa portaria, cerca de R\$ 4 milhões nos anos de 2013 e 2014.

Em 2014, com a consolidação da imigração haitiana no Brasil, eles começaram a viajar para diversas cidades do país buscando oportunidades de emprego. A crescente presença de haitianos em cidades brasileiras pequenas e com pouco orçamento que precisavam abrigar os imigrantes que estavam em situação de rua se tornou um problema nacional. Os municípios procuraram o Governo Federal em busca de ajuda financeira para abrigar os imigrantes e de orientações sobre a oferta de políticas sociais para esse público.

Tendo aprimorado suas práticas sobre como abrigar e integrar imigrantes haitianos no Acre, o governo ampliou as abordagens bem-sucedidas a nível nacional. A primeira mudança foi na forma de lidar com fluxos de imigração. Os fluxos de imigração não deviam ser tratados como uma emergência ou desastre, mas como um fenômeno permanente que precisa de soluções permanentes. O Ministério do Desenvolvimento Social realizou um diagnóstico nacional para identificar quais cidades necessitavam implantar abrigos para imigrantes e ofereceu um mecanismo de financiamento continuado para elas. (adaptação)

Com essa nova abordagem, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome publicou a Portaria nº 70, de 11 de junho de 2014. A referida portaria trata de expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias "considerando a retomada do fluxo migratório para o Brasil, com um perfil demográfico notadamente de pessoas em situação de vulnerabilidade, e do risco de aumento de situações de violação de direito inerentes à falta de uma estratégia de acolhida desse público". (BRASIL, 2014)

Com essa expansão, 35 municípios com alta demanda de serviço para imigrantes pactuaram, com cofinanciamento do MDS, o compromisso de implantar e manter 3.375 vagas de acolhimento institucional para adultos em família em diversas regiões do país. Para cofinanciar esses serviços o ministério repassa cerca de R\$ 8 milhões de reais por ano aos entes.

Outra ação do MDS importante se relaciona com o regramento do programa nacional de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, para os imigrantes.

Na legislação não havia nenhum impedimento para a concessão do benefício aos estrangeiros, mas como esse era um assunto relativamente recente em muitos municípios, era comum se negar o cadastro aos estrangeiros por se supor que eles não estariam contemplados no programa. Para tentar superar essa barreira, o ministério emitiu o ofício circular conjunto SENARC/SNAS nº 2/2014, de 11 de fevereiro de 2014. Esse ofício esclarecia que não existe nenhuma barreira relativa à nacionalidade nos programas Bolsa Família. (MDS, 2014)

Com as medidas tomadas ao longo de 2015, houve uma redução substantiva no número de haitianos que chegavam ao Brasil nos anos subsequentes pela via terrestre, principais demandantes dos serviços de assistência. A comunidade haitiana estabelecida no Brasil já estava melhor integrada na sociedade. Não havia mais contingentes de imigrantes aglomerados em situação de rua como ocorreu em 2013 e 2014, de acordo com as secretarias locais de Assistência Social, e os mecanismos criados para integrar os imigrantes estavam em vigor e funcionando, como acompanhado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que, ao longo de 2014 e 2015, constatou que os níveis de empregabilidade da população haitiana no Brasil acompanhavam de perto os indicadores da população brasileira. Em termos migratórios, um êxito, dado que usualmente tais indicadores encontram grandes lacunas entre as empregabilidades dessas populações migrantes em relação à população nacional.

Para institucionalizar a experiência vivida com os imigrantes haitianos para que outras ondas de imigração no futuro não precisassem reaprender e repactuar as conquistas sociais nessa temática, o MDS promoveu um debate dentro do Sistema Único de Assistência Social, de onde foi publicado o documento “O papel da assistência social no atendimento aos migrantes”, que sistematiza o atendimento aos migrantes na assistência social (MDS, 2016).

Barreiras linguísticas e culturais

Houve esforços em duas vertentes do tema:

- 1) melhorar o número de equipamentos e serviços públicos que poderiam prestar atendimento na língua nativa do imigrante; e
- 2) melhorar o acesso dos imigrantes aos cursos de língua portuguesa.

Para melhorar os serviços nas línguas dos imigrantes, tanto instituições governamentais quanto não governamentais criaram cartilhas em *creole* e francês sobre os direitos dos imigrantes e leis brasileiras. Em equipamentos que lidavam com um grande número de imigrantes diariamente, foram contratados imigrantes que falavam português para auxiliar na tradução e adaptações culturais.

Para melhorar o acesso aos cursos de língua portuguesa, o Ministério da Educação ajustou as normativas de um amplo programa já existente, focado na educação técnica, tecnológica e profissional no Brasil, o Programa Nacional de

Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Com esses ajustes, o programa passou a poder financiar a abertura de vagas em cursos de português dirigidos a imigrantes oferecidos nos municípios. Ao lado dessa iniciativa centralizada, tanto universidades federais como entidades da sociedade civil criaram projetos locais para ensinar português para pessoas migrantes, dos quais se beneficiaram as pessoas migrantes haitianas.

Lições Aprendidas

A migração deve ser tratada como um fenômeno permanente e natural nas sociedades, não podendo ser tratada sob uma única dimensão. Em especial durante emergências/calamidades, é necessário pensar em soluções que conduzam à oferta sustentável e ampla de serviços, direitos e à viabilização da mais rápida autonomia social da pessoa migrante. O estudo de caso demonstrou que existe a possibilidade dos imigrantes serem integrados à rede de proteção social e à sociedade, ao invés de marginalizados na mesma. Para tanto, é necessário ter políticas e discursos inclusivos, evitando-se também retóricas restritivas e prevenindo a xenofobia.

Existem patamares iniciais de desigualdades (JACCOUD, 2015) mesmo entre os mais pobres que funcionam como armadilhas de pobreza, onde existem grupos tão vulneráveis que sequer são capazes de acionar a rede de proteção social estatal desenhada exatamente para atender essa população.

O tema de vulnerabilidade dos imigrantes, principalmente imigrantes em situação de pobreza, é objeto de amplas análises e debates na literatura. Existem razões ligadas à trajetória pessoal e a elementos concretos da nova realidade local na qual o migrante está inserido que limitam ou potencializam suas possibilidades de inclusão social e autonomia.

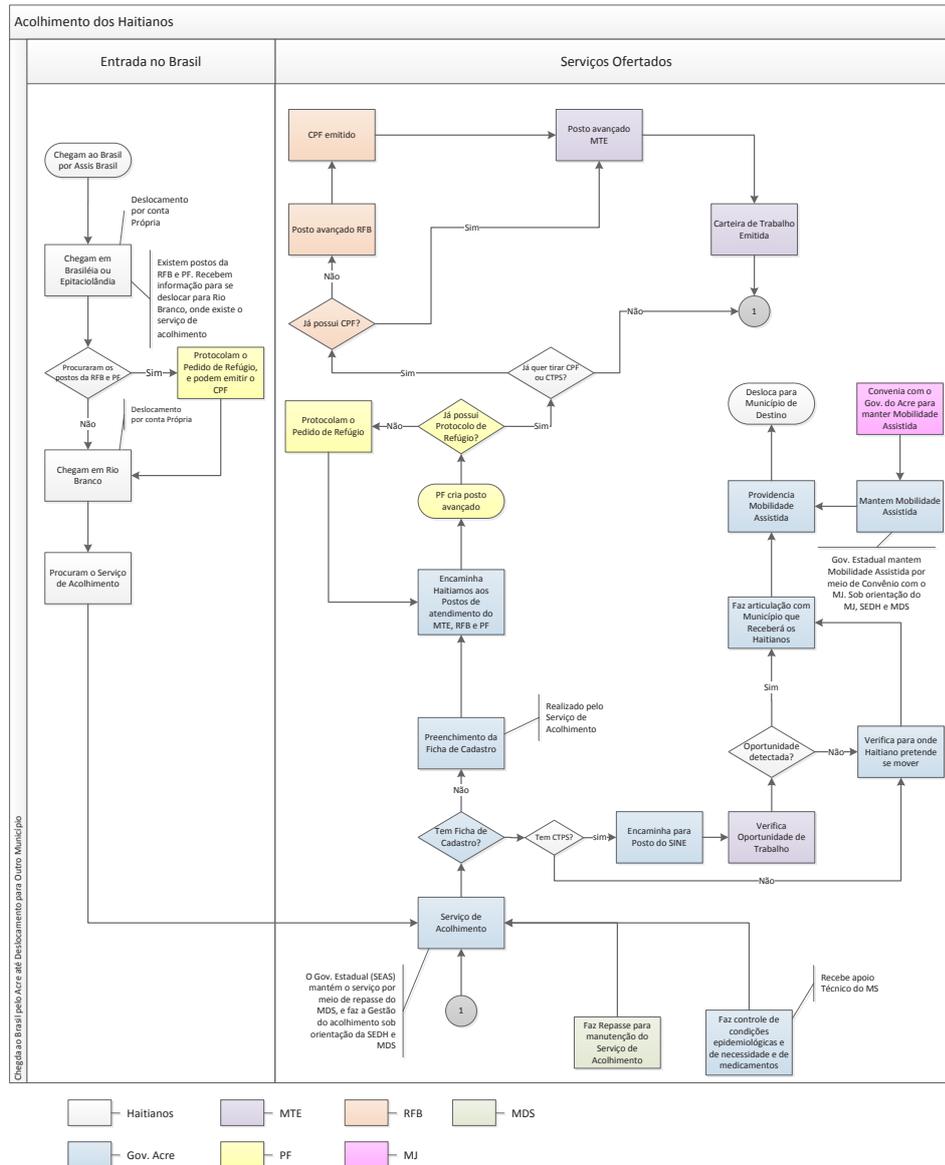
Daí a importância de se equilibrar conjuntos de ações com escopos distintos, como mostrado no estudo de caso. Por um lado, investir na criação de iniciativas específicas para esse público dirigidas à criação de capacidades e construção de pontes para que os patamares iniciais de desigualdade da população migrante nas relações pessoais, sociais e trabalhistas possam ser transpostos. Por outro lado, suprimir as barreiras de acesso aos serviços públicos universais, estimular o aproveitamento das infraestruturas já instaladas e prevenir ativamente a segregação entre pessoas migrantes e a população local; ao contrário, é preciso incentivar que todos se sintam igualmente incluídos nos espaços e serviços públicos e na cidadania.

Anexos

Anexo I – Cronologia de eventos

Ano	Mês	Assunto	Tema
2010	janeiro	Terremoto em Porto Príncipe.	Contexto
2012	janeiro	o Ofício/GG nº 20, de 10 /01/2012, o qual solicitava doação de alimentos aos imigrantes haitianos que adentraram no país através do Acre, bem como apoio financeiro.	Acolhimento e proteção social
	janeiro	Resolução Normativa (ou RN)nº 97, emitida pelo Conselho Nacional de Imigração, o governo concedeu um visto humanitário aos imigrantes haitianos.	Documentação e Justiça
	janeiro	Portaria GM/nº 8, de 25 de janeiro de 2012, que dispôs sobre o repasse de recursos federais para o apoio às ações socioassistenciais de atendimento aos imigrantes haitianos.	Acolhimento e proteção social
	fevereiro	Declaração da presidente Dilma Rousseff “Nós estamos abertos a receber os cidadãos haitianos que optem por buscar oportunidades no Brasil”.	Contexto
2013	abril	CNIG edita a Resolução nº 102, suprime a cota de emissão de 100 vistos mês, passando a observar o limite de capacidade de emissão.	Documentação e Justiça
	abril	No período de 12 a 16 de abril de 2013, foi realizado um mutirão pelos órgãos federais, com 25 servidores que regularizaram a emissão de documentos dos haitianos, estabelecendo os fluxos para dar celeridade ao processo de regularização dos imigrantes.	Acolhimento e proteção social
	setembro	Regulamentação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências pela Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013.	Acolhimento e proteção social
2014	fevereiro	Ofício circular conjunto SENARC/SNAS Programa Bolsa Família para imigrantes.	Acolhimento e proteção social
	junho	Publicação da Portaria nº 70, de 11 de junho de 2014, que regulamenta a expansão do acolhimento institucional de adultos e famílias.	Acolhimento e proteção social
	setembro	Comissão de Especialistas entrega publicamente relatório e proposta de Anteprojeto de Lei sobre Migrações ao Ministério da Justiça, que o envia para discussão para os Ministérios das Relações Exteriores e do Trabalho e Emprego.	Contexto
2015	setembro	Ministério das Relações Exteriores contrata OIM para apoio em atividades pré-consulares para aumentar capacidade de emissão de vistos.	Documentação e Justiça
	setembro	Instauração da câmara técnica sobre migração e assistência social.	Acolhimento e proteção social
	novembro	CNIG-CONARE-DEEST: assinatura e publicação do despacho de regularização migratória de cerca de 44 mil pessoas haitianas.	Documentação e Justiça
2017	abril	Publicação do documento orientador do atendimento ao migrante no SUAS.	Acolhimento e proteção social
	maio	Sanção, com vetos da nova lei de migração, numerada Lei nº 13.445/2017 - iniciado prazo de 180 dias para sua entrada em vigor. Movimentações para debater os vetos no Congresso Nacional são iniciadas.	Contexto

Anexo II – Diagrama de fluxo de atendimento no Acre



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014.

Anexo III – Referências bibliográficas

AGÊNCIA SENADO. Imigração de haitianos na região Norte preocupa senadores, 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/01/06/imigracao-de-haitianos-na-regiao-norte-preocupa-senadores>>. Acesso em: 27 Agosto 2017.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Os mecanismos para implementação do estatuto dos refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 23 de julho de 1997.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante, e do visitante, regula sua entrada e estada no país e estabelece. *Diário Oficial República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 25 de maio de 2017.

BRASIL. Portaria MDS nº 90/2013, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Portaria_90_03092013_Situacao_Calamidade.pdf>. Acesso em: 27 Agosto 2017.

BRASIL. Portaria nº 70, de 11 de junho de 2014. [S.l.]. 2014.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria C. G. Migração haitiana ao Brasil: diálogo bilateral. Brasília: Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”. Relatório Final, 2014.

GDI - GLOBAL DELIVERY INITIATIVE. Orientações para Estudos de Casos de Entrega (versão preliminar). Setembro de 2016.

International Organization for Migration (OIM). Haitian migration to Brazil: characteristics, opportunities and challenges. Migration Notebook nº 6, 2014.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. Cadernos de estudos - desenvolvimento social em debate, número 26, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 28 de agosto 2017.

MILESI, Rosita. Haitianos no Brasil - Dados estatísticos, informações e uma Recomendação. 2016. Disponível em: <ftp://ftp.mtgs.gov.br/portal/trabalhador/trabalho-estrangeiro/publicacoes/Haitianos_dados_PF_CNIg-Recomendacao_de_Registro.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Ofício circular conjunto SENARC/SNAS nº 2/2014, de 11 de fevereiro de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. O papel da assistência social no atendimento aos migrantes. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 28 Agosto 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2016. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016.

NEW YORKER. Haitian migrants turn toward Brazil. Disponível em: <<http://www.newyorker.com/news/news-desk/haitian-migrants-turn-toward-brazil>>. Acesso em: 28 de agosto 2017.

ÚLTIMO SEGUNDO. Haitianos revivem no Acre a miséria de um país, 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2013-04-14/haitianos-revivem-no-acre-a-miseria-de-um-pais.html>>. Acesso em: 27 Agosto 2017.

XAVIER DA SILVA, João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja. Por Razões Humanitárias: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição. Brasília, 2017.