

O Brasil e a proteção complementar humanitária

Brazil and complementary protection

CAMILA DE' CARLI CARDOSO DE OLIVEIRA¹

Resumo: Neste trabalho busca-se compreender como a expressiva imigração de haitianos para o Brasil a partir de 2010 resultou na criação da proteção complementar humanitária. Inicialmente implementada para atender à demanda específica desse grupo de imigrantes, esse tipo de visto temporário foi incorporado à nova Lei de Migração brasileira, que tem como uma de suas diretrizes a acolhida humanitária. Pretende-se, portanto, descrever esse processo, trazendo também os casos de sírios e venezuelanos, e tentando entender as potencialidades e fragilidades dessa medida.

Palavras-chave: Brasil, Direitos Humanos, Migrações.

Abstract: This paper seeks to understand how the significant immigration of Haitians to Brazil as of 2010 has resulted in the creation of complementary humanitarian protection. Initially implemented to meet the specific demand of this group of immigrants, this type of temporary visa was incorporated into the new Brazilian Migration Law, which has humanitarian reception as one of its guidelines. It is intended, therefore, to describe this process, bringing also the cases of Syrians and Venezuelans, and trying to understand the potentialities and weaknesses of this measure.

Keywords: Brazil, Human Rights, Migrations.

Recebido em:
29 de Janeiro de 2018

Received on:
January 29, 2018

Aceito em:
27 de Março de 2018

Accepted on:
March 27, 2018

DOI: 0.12957/rmi.2017.32516

¹Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. **Endereço para correspondência:** PPRI/UERJ - Rua São Francisco Xavier, 524, Pavilhão - João Lyra Filho, 9º andar, Bloco F, sala 9037, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ, Cep: 20550-013. **E-mail:** camiladecarli@gmail.com

1. Introdução

Por uma série de fatores, como conflitos bélicos, desigualdades econômicas, perseguições políticas, religiosas ou de gênero, desastres ambientais, entre outros, verifica-se, nesta segunda década do século XXI, um fluxo global mais intenso de pessoas. De acordo com relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), entre 1990 e 2017, esses deslocamentos tiveram um crescimento de 69%, contabilizando-se, atualmente, 258 milhões de migrantes no mundo². Define-se como migração um "movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas" (OIM, 2009).

Desses migrantes, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), cerca de 65,6 milhões foram forçados a deixar seus locais de origem, um número que desde 2014 supera as 50 milhões de pessoas deslocadas após a Segunda Guerra Mundial³. Atualmente, contabilizam-se

22,5 milhões refugiados, 2,8 milhões solicitantes de refúgio e 40,3 milhões de deslocados internos⁴.

Esse volumoso fluxo misto de migrantes⁵, combinado à estreita definição de refugiado prevista pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, mesmo após o Protocolo de 1967 - que define o refugiado como aquele que foge de conflito armado ou perseguição em seu país de origem-, torna o cenário atual bastante complexo. Refugiados e deslocados internos, que são aqueles forçados a migrar dentro de seu próprio território nacional, contam com instrumentos próprios de proteção que têm sido frequentemente desrespeitados. Enquanto isso, aqueles que são considerados "migrantes regulares", que voluntariamente se deslocam por motivos alheios ao temor de perseguição, mas que muitas vezes não têm muita escolha a não ser buscar alternativas a situações extremas, enfrentam políticas migratórias cada vez mais restritivas.

²Informação disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>. Acesso em: 5 jan. 2018.

³Informação disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-deslocados-forcados-ultrapassa-50-milhoes-pela-primeira-vez-desde-a-segunda-guerra-mundial>. Acesso em: 5 de maio 2018.

⁴Informação disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>. Acesso em: 5 jan. 2018.

⁵"Fluxos migratórios mistos, por definição, incluem não só os migrantes regulares, mas também outros que podem ter necessidades de proteção convincentes de vários tipos, relacionadas com o refúgio, com conflitos armados, graves violações de direitos humanos ou grave perturbação da ordem pública" (Godoy 2011, p. 54).

Considerando esses fluxos mistos, Jane McAdam (2007) lembra que muitos migrantes com necessidade de proteção não se encaixam perfeitamente na definição legal de refugiado, mas, ao mesmo tempo, seu retorno ao país de origem não é possível ou não é aconselhável, devendo-se respeitar, portanto, o princípio de não devolução, previsto em tratados de direitos humanos. Assim, alguns Estados têm oferecido uma “proteção complementar” como alternativa legal para pessoas em situação de vulnerabilidade que não se encaixam na definição de refugiado.

A "proteção complementar", segundo McAdam (2007), é um acolhimento concedido pelos Estados baseado na necessidade de proteção internacional fora do quadro da Convenção de 1951. Esse instrumento pode basear-se em tratado de direitos humanos ou princípios humanitários mais gerais, como o de prestar assistência àqueles que fogem de violência generalizada.

Embora se reconheça a importância de ampliar a proteção, deve-se ressaltar a fragilidade dessa solução, na medida em que se trata de um ato voluntário de cada Estado em prever esse caso especial em sua política migratória.

Em países da União Europeia, por exemplo, pode solicitar proteção

complementar a pessoa que, ao retornar para seu país de origem, tenha que cumprir pena de morte, enquanto no Canadá essa proteção pode ser concedida àqueles que correm risco de tortura (McAdam, 2007). No Brasil a proteção complementar foi instituída em 2012 para viabilizar a permanência dos haitianos em território nacional, após o terremoto que devastou o país caribenho dois anos antes. Posteriormente, essa medida protetiva foi estendida a outros casos e finalmente incorporada ao arcabouço jurídico brasileiro pela Lei de Migração, sancionada em 24 de maio de 2017.

A migração haitiana para o Brasil e a criação do visto humanitário

Convergindo com o crescimento acelerado dos fluxos mundiais, o Brasil passa a vivenciar a chegada de um fluxo migratório quantitativamente mais significativo a partir desta última década. Segundo dados da Polícia Federal (PF), o número de imigrantes subiu 160% entre os anos de 2006 e 2015⁶. Nesse último ano, de acordo com a mesma fonte, 1.847.274 estrangeiros residiam no país. No que diz respeito ao refúgio, segundo o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), até o final

⁶Informação disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>. Acesso em: 5 jan. 2018.

2017, foram reconhecidos no Brasil 10.145 refugiados, com 86.007 solicitações de reconhecimento em trâmite⁷.

A chegada em massa de haitianos na fronteira brasileira a partir de 2010 teve como principal motivação o forte terremoto que atingiu ao país, matando mais de 220 mil pessoas, além de deixar cerca de 1,5 milhão de desabrigados e gerar prejuízos da ordem de US\$ 9 bilhões no Haiti. No Brasil, esses haitianos requisitaram o reconhecimento da condição de refugiado ao Conare. O reconhecimento do refúgio é regulado pela Lei nº 9474/97. De acordo com o artigo 1º desta lei, 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).

Essa definição de refugiado incorpora não somente a determinação já comentada da Convenção de 1951, como também a de seu Protocolo de 1967 e a da Declaração de Cartagena de 1984, que inclui nesse grupo as pessoas em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Segundo Gabriel Godoy (2011), oficial de elegibilidade do Acnur, durante a discussão específica sobre o caso dos haitianos foi necessário que os membros do Conare examinassem esse conceito ampliado de refugiado previsto no inciso III da Lei 9474/07.

Sobre a definição mais ampla de refugiado, três aspectos foram considerados relevantes para a aplicação do inciso III da Lei 9.474/1997: a incapacidade total de ação do Estado de origem; a carência de paz duradoura; e o reconhecimento da comunidade internacional sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos no território ou Estado em questão. Ademais, o solicitante deveria demonstrar que existe ameaça contra sua vida, segurança ou sua liberdade. Finalmente, outro ponto considerado foi que o conceito de refugiado da Convenção de 1951 não inclui os casos de vítimas de desastres naturais, a menos que estas também tenham fundado temor de perseguição por um dos motivos referidos pela legislação sobre refúgio (Godoy 2011, p.62).

⁷Informação disponível em: http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em- numeros_1104.pdf. Acesso em 5 maio 2018.

A conclusão do Conare foi de que os pedidos haitianos não poderiam ser tratados como **caso** de refúgio, mas que esses nacionais demandavam algum outro tipo de proteção para sua permanência no país, devido a seu caráter humanitário.

Esse alerta à necessidade especial de proteção feito pelo Conare foi ao encontro da preocupação expressa pela ONU em reiteradas declarações sobre a crise humanitária no Haiti, que pedem, desde 2010, a suspensão das deportações involuntárias de haitianos para seu país de origem⁸. A presença do Brasil em território haitiano por meio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), sob a justificativa da solidariedade e da "não indiferença" em relação aos dramas do mundo periférico (Brasil, 2005), possivelmente favoreceu uma postura mais cuidadosa por parte do governo brasileiro.

Em janeiro de 2012, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) anunciou a criação dos vistos de permanência por motivos humanitários para os haitianos,

por meio da resolução normativa nº 97, com validade de um ano. O chamado visto humanitário trata-se de um visto de permanência no país, emitido com mais rapidez, com validade de cinco anos e com o qual pode-se dar entrada em documento de identidade civil e carteira de trabalho e ter acesso a serviços públicos, como de saúde e educação.

Esses vistos passaram a ser concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) na embaixada do Brasil em Porto Príncipe, com a cobrança de uma taxa de 200 dólares. Os solicitantes precisam apresentar passaporte válido, comprovante de residência e um documento que afirme a ausência de antecedentes criminais. Segundo o Itamaraty, até o final de 2016 foram concedidos, no total, 49.723 vistos permanentes humanitários⁹.

De acordo com o Itamaraty, o "Brasil é atualmente o único país do continente que adota política migratória especial de caráter humanitário para nacionais do Haiti"¹⁰. Esse posicionamento ganha relevância no contexto global de políticas migratórias cada vez mais restritivas e pode contribuir para a

⁸Informação disponível em:

[http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/onu-pede-que-governos-nao-deportem-haitianos/?sword_list\[\]=visto&sword_list\[\]=humanit%C3%A1rio&sword_list\[\]=haiti&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/onu-pede-que-governos-nao-deportem-haitianos/?sword_list[]=visto&sword_list[]=humanit%C3%A1rio&sword_list[]=haiti&no_cache=1) e [http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-e-ohcrh-pedem-que-paises-nao-devolvam-haitianos/?sword_list\[\]=visto&sword_list\[\]=humanit%C3%A1rio&sword_list\[\]=haiti&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-e-ohcrh-pedem-que-paises-nao-devolvam-haitianos/?sword_list[]=visto&sword_list[]=humanit%C3%A1rio&sword_list[]=haiti&no_cache=1). Acesso em: 5 jan. 2018.

⁹Dado fornecido, por e-mail, pela Assessoria de Comunicação do MRE à autora em 19 set. 2017.

¹⁰Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5221:republica-do-haiti&catid=155&lang=pt-BR&Itemid=478. Acesso em 5 jan. 2018.

imagem de país acolhedor que o Brasil tem tentado estabelecer no âmbito internacional.

Contudo, é possível criticar o visto humanitário, caso se considere que o inciso III da Lei 9.474/97 poderia ter sido interpretado de modo favorável ao reconhecimento do estatuto de refugiado aos haitianos que, no contexto de um forte terremoto, estariam expostos a uma “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Thomaz, 2013). Nesse sentido, haveria um retrocesso de um direito à proteção previsto na legislação nacional para um instrumento jurídico temporário e, em boa medida, mais instável.

Para Godoy (2011), o visto humanitário concedido aos haitianos foi uma resposta ao deslocamento de pessoas vítimas dos efeitos de desastres naturais. Apesar da possível instabilidade apontada anteriormente, essa solução talvez tenha sido a única viável no contexto em que a figura de “refugiado ambiental” se encontra. Este ainda é pouco reconhecido pela comunidade internacional, sobretudo pelos Estados nacionais, embora a média anual de deslocados por mudanças climáticas entre 2008 e 2016 tenha alcançado 25,3 milhões de pessoas, segundo dados

divulgados pelo Conselho Norueguês de Refugiados¹¹.

Sobre esse debate a respeito dos refugiados ambientais, Karen McNamara (2007) lembra que, além desse estatuto ainda não ser reconhecido pelos Estados, diplomatas da ONU têm tentado excluir o tema da agenda e descentralizado o papel da organização para lidar com esse desafio. A autora afirma também que diplomatas do Acnur minimizam os efeitos desse tipo de migração para aqueles que são forçados a deixar seus países de origem. Um alargamento desse guarda-chuva protetor está longe de ter dimensões desprezíveis. Considerando-se o dado do Conselho Norueguês de Refugiados, se os migrantes por questões ambientais fossem abarcados pelo sistema de refúgio, o número de refugiados no mundo dobraria. Ao mesmo tempo, a enorme quantidade de pessoas desprotegidas denuncia a urgência de soluções, que podem vir com o avanço do debate sobre as mudanças climáticas. Nota-se que a decisão do Conare de não considerar o terremoto no Haiti e suas consequências uma grave e generalizada violação de direitos humanos além de ser uma postura convergente com o posicionamento da ONU, pode ser

¹¹ Informação disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-desastres-naturais-foram-responsaveis-por-22-milhoes-de-descolados-em-2013/>. Acesso em: 5 jan. 2018.

considerada cautelosa, pois, se houvesse reconhecido a condição de refúgio nesse caso, o Brasil seria o primeiro país do mundo a conferir o tratamento de refúgio a uma questão ambiental, sem conhecer exatamente as repercussões da abertura desse precedente. Por outro lado, o pioneirismo do reconhecimento de “refugiados ambientais” seria ainda mais emblemática vinda de um país do sul e dono da maior biodiversidade do planeta.

O visto humanitário para os sírios

A concessão de vistos humanitários para os haitianos não se tratou, portanto, de uma medida de política migratória planejada, mas de uma resposta emergencial dada pelo governo brasileiro em meio à chegada em massa de haitianos ao território nacional no contexto crítico antes mencionado.

Com a experiência dessa boa prática, o governo brasileiro ofereceu mais uma vez, em setembro de 2013, a proteção complementar humanitária. Pela resolução normativa número 17 do Conare, autorizou-se a concessão de visto brasileiro a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Pelo documento, foram consideradas razões humanitárias “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” (Brasil, 2013).

Para a decisão sobre esse visto especial, o Conare afirmou ter considerado os laços históricos que unem Brasil e Síria, comprovados pela grande população de ascendência síria em território brasileiro; o alto número de refugiados gerado pelo conflito; a demanda crescente por refúgio, no Brasil, pelos indivíduos atingidos pela guerra; as dificuldades registradas por eles para se deslocar ao território brasileiro em busca de refúgio; a excepcionalidade das circunstâncias e a necessidade humanitária de facilitar o deslocamento desses indivíduos ao território brasileiro, para lhes proporcionar acesso ao refúgio.

Observa-se, portanto, que, ao contrário da proteção complementar humanitária concedida aos haitianos, que tinha como objetivo ser uma alternativa à alegada impossibilidade de reconhecimento do estatuto de refúgio, o visto humanitário oferecido aos sírios serve para facilitar o acesso desses nacionais ao processo de solicitação de refúgio no Brasil.

O visto especial é concedido pelo MRE em consulados e embaixadas do Brasil no Oriente Médio (Cairo, Amã, Istambul, Ancara, Bagdá e Beirute). Trata-se de um visto de turista com processo de emissão mais rápido e

desburocratizado, isentando-se apresentação de carta-convite, passagem de ida e volta e comprovação de renda, de emprego ou de atividade econômica. São excepcionalmente aceitos passaportes com menos de seis meses de validade e, para os que não tiverem documento de viagem válido, pode ser expedido um *laissez-passer*, que permite ao portador entrar no território brasileiro¹². Esse visto humanitário concedido aos sírios se estende a cidadãos de origem palestina residentes na Síria e a outras minorias, como os curdos.

As solicitações de refúgio dos sírios ainda podem ser consideradas poucas no Brasil: 3.772 pedidos desde o começo do conflito¹³. Ainda assim, é importante frisar que, com essa decisão do Conare, o governo brasileiro lança um olhar humanitário e afirma a importância do princípio de refúgio e dos direitos humanos em um momento em que países da Europa e os Estados Unidos caminham no sentido inverso, estreitando suas políticas migratórias e dificultando a chegada dos sírios em seus territórios, colocando-os sob o

risco de morte em travessias ilegais. Por essa medida, o Brasil foi parabenizado pelo Acnur em Genebra¹⁴.

Os desafios da imigração venezuelana

O terceiro anúncio de concessão de visto humanitário pelo Brasil durou pouco. No dia 22 de fevereiro de 2017 foi publicada no Diário Oficial da União a resolução normativa número 125 que pretendia evitar a deportação dos venezuelanos do Brasil, após a expiração do visto de turismo, e conceder a eles direitos conferidos a residentes, como acesso a documentos e a serviços básicos. Surpreendentemente, no dia seguinte, 23 de fevereiro de 2017, o governo brasileiro recuou, revogando, sem apresentar qualquer justificativa, a decisão. Nesse último documento, o então presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida, foi substituído por Hugo Medeiros Gallo da Silva.

Nove dias depois, foi publicada a resolução normativa número 126 do CNIg, que prevê a concessão de residência temporária por até dois anos para cidadãos de países vizinhos que não fazem parte do acordo do Mercosul¹⁵. Para isso, os venezuelanos

¹²Informação disponível em: http://cgbeirute.itamaraty.gov.br/pt-br/refugio_e_concessao_de_vistos_humanitarios.xml. Acesso em: 5 jan. 2018.

¹³Informação disponível em: http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf. Acesso em: 5 jan. 2018.

¹⁴Informação disponível em: [http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-parabeniza-brasil-por-anuncio-de-vistos-humanitarios-para-sirios/?sword_list\[\]=s%C3%ADrios&sword_list\[\]=brasil&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-parabeniza-brasil-por-anuncio-de-vistos-humanitarios-para-sirios/?sword_list[]=s%C3%ADrios&sword_list[]=brasil&no_cache=1). Acesso em: 5 jan. 2018.

¹⁵Informação disponível em: <http://pfdc.pgr.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos->

precisam apresentar passaporte ou carteira de identidade, certidão de nascimento ou de casamento e certidão negativa de antecedente criminais nos dois países. Para completar o trâmite, os solicitantes deveriam pagar pouco mais de 300 reais, taxa considerada exorbitante, sobretudo se considerada a desvalorização do bolívar venezuelano¹⁶. Os solicitantes de refúgio precisam abrir mão do pedido se preferirem a residência temporária.

Essa via migratória complementar substitui a tentativa de concessão de visto humanitário em meio ao crescimento acelerado do número de pedidos de refúgio de venezuelanos no Brasil. Segundo o Conare¹⁷, o número de venezuelanos que atravessaram a fronteira e pediram refúgio passou de aproximadamente 829 em 2015 para 3.375 em 2016. Paulo Sérgio de Almeida, oficial de integração local do Acnur no Brasil, indicou em palestra na Casa de Rui Barbosa¹⁸ que, em

novembro de 2017, esse número já era de 20.130 venezuelanos. Segundo dados do Conare, 17.865 venezuelanos solicitaram refúgio em 2017¹⁹.

O perfil desse grupo é variado, com muitos homens jovens, crianças desacompanhadas, idosos, mulheres grávidas, pessoas com deficiência e indígenas da etnia Warao. Segundo Almeida, o Acnur acredita que os venezuelanos que chegam ao Brasil precisam de proteção, sobretudo pela dificuldade de acesso a alimentos e medicamentos, e que por isso não podem retornar ao país de origem.

Entretanto, o que precedeu essas tentativas de regularização da estadia dos venezuelanos no Brasil foi a realização, pela PF, de deportações desses nacionais para seu país de origem, com base no argumento de estadia irregular prevista Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80). Segundo dados divulgados pela PF, 445 venezuelanos foram deportados em 2016²⁰. No dia 9 de dezembro de 2016, a PF em Roraima determinou a deportação de aproximadamente 450

humanos/internacionais/copy_of_direito-de-imigrantes/resolucao-126-2017-cnig. Acesso em 5 jan. 2018.

¹⁶A Justiça Federal do estado de Roraima anunciou, em agosto de 2017, a suspensão da cobrança dessa taxa.

Informação disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/08/1906381-justica-federal-em-roraima-suspende-taxa-de-visto-para-venezuelanos.shtml>. Acesso em 5 jan. 2018.

¹⁷Informação disponível em:

http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf. Acesso em 5 jan. 2018.

¹⁸Palestra sobre “As ações do Acnur com as crises migratórias e seus fluxos mistos”, realizada na Casa de Rui Barbosa no dia 11/12/2017.

¹⁹Dado obtido pela imprensa, com base na Lei de Acesso à Informação. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-registra-numero-recorde-de-solicitacoes-de-refugio-em-2017.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2018.

²⁰Informação disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834629-deportacoes-de-venezuelanos-na-fronteira-com-roraima-crescem-824.shtml>. Acesso em: 5 jan. 2018.

venezuelanos sem documentos ou com documentação irregular, na maioria indígenas, para a Venezuela, mas, no dia 13 de dezembro, a Justiça Federal em Roraima suspendeu a ação, considerando o caráter impositivo da medida, que trata coletivamente casos que deveriam ser tratados de forma individual²¹.

Em janeiro de 2017, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização de Estados Americanos criticou a tentativa de deportação em massa e pediu a seus Estados-membros que adotassem medidas para fortalecer os mecanismos de responsabilidade compartilhada em relação à situação dos migrantes venezuelanos²².

O caso venezuelano se insere na complexidade trazida pelos fluxos mistos de imigração. O visto humanitário anunciado em 22 de fevereiro de 2017 poderia ter cumprido a tarefa de proteção complementar humanitária, mas foi suspenso com somente um dia em vigor, demonstrando a instabilidade e a alta discricionariedade que permeiam esse instrumento jurídico.

A nova lei de migração e o visto humanitário

A nova Lei de Migração (número 13.445), promulgada em 24 de maio de 2017, entrou em vigor no dia 21 de novembro, substituindo o Estatuto do Estrangeiro, formulado no regime militar. A nova lei foi reivindicada por alguns setores estatais em desacordo com o forte viés de segurança da Lei 6.815/80, como o Itamaraty, e por representantes da sociedade civil, sobretudo organizações comprometidas com a defesa dos direitos humanos no país.

Apesar dos mais de vinte vetos do presidente em exercício Michel Temer, o texto ainda é considerado um avanço na legislação migratória brasileira. Como pontos positivos pode-se citar o fato de a nova lei abandonar o termo “estrangeiro”, adotando a expressão “migrante”, que não tem conotações pejorativas intrínsecas; de permitir a regularização migratória, proibida no antigo estatuto, e de diminuir a discricionariedade do Estado sobre a permanência de imigrantes no Brasil.

A Lei de Migração afasta a ênfase na segurança e no interesse nacional do Estatuto do Estrangeiro para assumir uma abordagem convergente com os direitos humanos e com os compromissos assumidos pelo país por

²¹Informação disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/justica-federal-em-roraima-suspende-deportacao-de-450-venezuelanos.html>. Acesso em: 5 jan. 2018.

²²Informação disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/006.asp>. Acesso em: 5 jan. 2018.

meio de tratados internacionais. Entre os vinte e dois princípios e diretrizes que compõem a lei, destacam-se a não criminalização da migração; a acolhida humanitária; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e aos seus familiares e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas²³.

A proteção complementar humanitária é incorporada, no artigo 14, por meio do visto temporário com a finalidade de acolhida humanitária. No parágrafo 3º, a lei determina que poderá ser concedido o visto para acolhida humanitária 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” (Brasil, 2017). Nesse mesmo parágrafo, indica-se ainda a possibilidade de outras hipóteses, previstas em regulamento, abrindo espaço para a discricionariedade do governo.

De forma bastante contraditória, o decreto de regulamentação²⁴, publicado no dia 21 de novembro com 318 artigos, desvirtua e coloca em risco vários dos

avanços previstos na nova lei. Entre as distorções trazidas pela regulamentação estão: a possibilidade de migrantes que infringirem uma lei no Brasil serem deportados mesmo depois de cumprirem a pena prevista, o que significaria uma dupla punição; a possibilidade de pedido de prisão, pela PF, de um migrante que esteja em situação irregular, apesar de a própria lei indicar, em seu artigo 123, que não pode haver prisão por razões migratórias; o condicionamento de visto temporário para migrantes em busca de trabalho a atividades laborais específicas e ao deferimento do Ministério do Trabalho, que priorizará a não definida “mão-de-obra estratégica”, contrariando o princípio fundamental à igualdade de tratamento consagrado na lei. Além disso, a regulamentação, ao contrário do que se exige na lei, não especifica os casos em que o Executivo pode não conceder visto ou autorização de residência, dando margem a discricionariedades.

Os direitos dos refugiados e asilados também foram ameaçados pela regulamentação, que prevê que imigrante com documento de viagem vencido ou rasurado pode ter sua entrada barrada no país; que estabelece cobrança de taxas para emissão de identidade de imigrante, apesar de uma portaria do Ministério da Justiça já ter

²³Lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em 5 jan. 2018.

²⁴Lei regulamentada disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em 5 jan. 2018.

isentado refugiados e asilados desse pagamento²⁵; e que possibilita deportação de imigrante condenado por crimes dolosos, sem qualquer ressalva aos refugiados.

No que se refere ao visto humanitário, o artigo 36 do decreto adia sua regulamentação, propondo que suas condições, prazos e requisitos sejam decididos por uma comissão interministerial, formada pelo MRE, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério do Trabalho. O adiamento pode resultar em um atraso na concessão de vistos e abrir espaço para discricionariedades por parte do Executivo em um cenário de indefinições.

A regulamentação tem sido fortemente criticada pela sociedade civil organizada, que, junto à Defensoria Pública da União, pediu anulação de vários pontos do decreto. Para Deisy Ventura, que integrou a comissão de especialistas constituída pelo Ministério da Justiça a fim de elaborar uma proposta de anteprojeto da Lei de Migração, o conteúdo do decreto é “flagrantemente ilegal” e, ao contrário do que ocorreu no período de

elaboração da lei, o processo de regulamentação não contou com participação social²⁶.

Com esse decreto, fica claro o embate, dentro do governo, de grupos de pressão favoráveis a uma abordagem mais pautada pelo respeito aos direitos humanos e outros, ao contrário, ainda apegados à lógica da segurança e do interesse nacional que norteou a política migratória no Brasil pelo menos desde o Estado Novo.

Considerações finais

A proteção complementar humanitária foi criada no Brasil como uma solução que viabilizasse a permanência dos haitianos que solicitaram refúgio ao cruzarem a fronteira. É a partir dessa demanda que o Brasil começa a ter que encontrar respostas, pautadas pelos direitos humanos, para fluxos mistos de pessoas que passam a chegar em seu território. O visto humanitário desempenha um papel relevante na construção dessa política em construção entre avanços e recuos.

²⁵Portaria número 1.956, de 1º de dezembro de 2015.

Informação disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=02/12/2015>. Acesso em 5 jan. 2018.

²⁶Informações disponíveis em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em: 5 jan. 2018.

Se a opção pelo visto humanitário foi questionada no caso haitiano por aqueles que defendem uma posição mais ousada, por parte do Brasil, em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos decorrente de um desastre natural de grande proporção, a proteção oferecida aos sírios não deixa dúvidas sobre sua pertinência. Com essa medida, o Brasil se descola das restrições impostas aos sírios, sobretudo por Europa e Estados Unidos, e firma uma posição mais humanitária.

No âmbito regional, o caso venezuelano ainda traz desafios, na medida em que a crise do governo de Nicolás Maduro não parece próxima do fim. Apesar da crescente chegada de venezuelanos frequentemente alardeada pela mídia, o número de nacionais da Venezuela que chegam ao Brasil é bastante inferior ao do que entra em países vizinhos: a Colômbia em outubro de 2017 contabilizava 470 mil cidadãos venezuelanos em seu território²⁷ e o Peru, em abril de 2018, 200 mil²⁸.

Mesmo com esses números relativamente mais baixos, o governo brasileiro tem demonstrado profundas divergências internas sobre uma solução legal para a permanência dos venezuelanos, com deportações em massa realizadas pela Polícia Federal e impasses sobre a concessão do visto humanitário, que acabou não sendo oferecido, indicando a instabilidade desse instrumento.

A incorporação da proteção complementar humanitária à Lei de Migração, com a menção à acolhida humanitária entre suas diretrizes, pareceu trazer maior estabilidade a essa prática. No entanto, a regulamentação da lei gera incertezas sobre o compromisso do país com essa medida protetiva em um momento de aumento dos fluxos migratórios mistos para o Brasil, como demonstra o caso dos venezuelanos.

Apesar de seus números migratórios estarem em crescimento, o Brasil ainda recebe, em termos comparativos, uma pequena quantidade de pessoas, não estando entre os grandes receptores do mundo em desenvolvimento e nem mesmo entre os principais destinos regionais. O cenário de crise migratória mundial – o que coloca esse tema em

²⁷Informação disponível em:

<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/octubre-2017/5751-migracion-colombia-entrega-ultimo-balance-de-venezolanos-en-colombia?highlight=WyJ2ZW5lem9sYW5vcyJd> . Acesso em 5 de janeiro de 2018.

²⁸Informação disponível em:

[https://www.migraciones.gob.pe/index.php/migraciones-](https://www.migraciones.gob.pe/index.php/migraciones-mas-de-200-mil-ciudadanos-venezolanos-se-encuentran-en-el-peru/)

[mas-de-200-mil-ciudadanos-venezolanos-se-encuentran-en-el-peru/](https://www.migraciones.gob.pe/index.php/migraciones-mas-de-200-mil-ciudadanos-venezolanos-se-encuentran-en-el-peru/)

lugar de destaque da agenda política internacional – e de relativo conforto no Brasil quanto à chegada dos imigrantes é um momento oportuno para que o país estruture uma nova política migratória,

que supere a histórica abordagem securitizada, seja pautada pelo respeito aos direitos humanos e sirva de exemplo no plano internacional.

Referências Bibliográficas

Brasil. (2013). Resolução Normativa Nº 17, de 20 de setembro de 2013. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>. Acesso em: 5 jan. 2018.

_____. (1997). Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 5 jan. 2018.

Brasil. (2005). Celso Amorim. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Luiz Nunes Amorim, na abertura da XXXV Assembleia Geral da OEA, em Fort Lauderdale (USA) em 05 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0114>. Acesso em 5 maio 2018.

Godoy, G. G. (2011). “O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar”, in: Ramos, A. de C.; Almeida, G. A. de; Rodrigues, G. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, p. 45-68.

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

Mcnamara, K. E. (2007). “Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations”. *Population and Environment*, v. 29, n.1, p. 12-24.

OIM. (2009). Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração, nº 22, Genebra. Disponível em <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 5 de maio 2018.

Thomaz, D. Z. (2013). “Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas”. *Primeiros Estudos*, n. 4, São Paulo: USP, p.131-143.